

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ESTADO DE
PUEBLA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN DERECHO

P R E S E N T A

LIC. OSCAR AGUILAR GONZALEZ

TUTOR: DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO



CIUDAD UNIVERSITARIA

JULIO DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ESTADO DE PUEBLA

	PÁGINA
INDICE	
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO PRIMERO	
LA DEMOCRACIA	
Introducción.....	11
1.1. La Democracia.....	12
1.2. Antecedentes Históricos de la Democracia.....	14
1.2.1. Grecia.....	14
1.2.2. Roma.....	19
1.2.3. Edad Media.....	21
1.2.4. Edad Moderna.....	26
1.2.5. Latinoamérica.....	30
1.2.6. México.....	33
1.3. Clasificación de la Democracia.....	40
1.3.1. Democracia Directa.....	41
1.3.2. Democracia Representativa.....	43
1.3.3. Democracia Semidirecta.....	45
1.4. Democracia Social y Económica.....	47
1.5. Partidos Políticos.....	50
1.6. Representación Política.....	54
1.7. Estado de Derecho.....	57
CAPITULO SEGUNDO	
LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	
Introducción.....	64
2.1. Democracia Participativa.....	66
2.2. Tipos de Democracia Participativa.....	69
2.2.1. Participación Pasiva.....	69
2.2.2. Participación Activa.....	70
2.3. Mecanismos de Democracia Participativa.....	72

2.3.1. Plebiscito.....	72
2.3.2. Referéndum.....	74
2.3.3. Iniciativa Popular.....	77
2.3.4. Revocación de mandato.....	79

CAPITULO TERCERO

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

Introducción.....	82
3.1. Suiza.....	84
3.2. España.....	88
3.3. Francia.....	96
3.4. Italia.....	100
3.5. Portugal.....	103
3.6. Argentina.....	105
3.7. Brasil.....	107
3.8. Colombia.....	109
3.9. Guatemala.....	111
3.10. Uruguay.....	112
3.11. Análisis Comparativo.....	115

CAPITULO CUARTO

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ESTADO DE PUEBLA Y EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Introducción.....	134
4.1. Estructura Política del Estado Mexicano.....	138
4.2. La importancia del voto en la cultura Democrática.....	142
4.3. El debate actual en México en torno a los mecanismos de Democracia Participativa.....	145
4.3.1. Acuerdo nacional de Legisladores impulsores de la Democracia Participativa.....	146
4.3.2. Iniciativas de Democracia Participativa presentadas en el H. Congreso de la Unión.....	149
4.3.3. Argumentos a favor y en contra de la aplicación de instrumentos de Democracia Participativa.....	158
4.3.4. Las Ventajas de la aplicación de los Mecanismos de Democracia Participativa.....	162
4.3.5. Costos de la Democracia Participativa a nivel Federal.....	164

4.4. La Democracia Participativa en las Entidades Federativas.....	167
4.4.1. San Luís Potosí.....	168
4.4.1.1. Referéndum.....	169
4.4.1.2. Plebiscito.....	170
4.4.1.3. Iniciativa Popular.....	171
4.4.2. Tlaxcala.....	172
4.4.2.1. Referéndum.....	172
4.4.2.2. Plebiscito.....	173
4.4.2.3. Iniciativa Popular.....	174
4.4.3. Chihuahua.....	175
4.4.3.1. Plebiscito.....	175
4.4.3.2. Referéndum.....	176
4.4.3.3. Iniciativa Popular.....	177
4.4.4. Estado de México.....	177
4.4.4.1. Referéndum.....	178
4.4.4.2. Iniciativa Popular.....	180
4.4.5. Distrito Federal.....	181
4.4.5.1. Plebiscito.....	181
4.4.5.2. Iniciativa Popular.....	184
4.4.5.3. Referéndum.....	186
4.5. Cuadros Comparativos de la Democracia Participativa en México.....	187
4.5.1 Marco Normativo a nivel Federal.....	187
4.5.2 Marco Normativo en las Entidades Federativas.....	193
4.6. La Democracia Participativa en el Estado de Puebla.....	189
4.7. Propuesta de Estructura de una Ley de Democracia Participativa para el Estado de Puebla.....	198
4.8. Consideraciones finales.....	206
CONCLUSIONES.....	211
ANEXO 1: Estadísticas sobre Democracia Participativa en las Entidades Federativas.....	220
ANEXO 2: Iniciativas sobre Democracia Participativa presentadas en el Congreso del Estado de Puebla.....	229
BIBLIOGRAFÍA.....	236
	281

INTRODUCCION

La democracia participativa se considera como un modelo político que tiende a facilitar a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse, de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas, lo cual es elemental para el desarrollo de una sociedad con cultura democrática.

El tema que se propone plantea la dificultad que tiene el ciudadano para acceder a los espacios de poder político y tener influencia e injerencia en las decisiones de nuestros gobernantes. Este problema si bien es cierto no es nuevo, pues desde el México independiente el ciudadano ha luchado por conseguir espacios de participación ciudadana, pero no es sino hasta comienzos de este siglo XXI donde la participación ciudadana adquiere mayor relevancia en la ley y además la apertura en la democratización en México, ha ocupado importantes espacios en el debate político y jurídico, sin embargo, jamás se han tomado en serio las propuestas de Democracia Participativa por ningún gobernante, debido a la función de dominación y control ejercida por la Democracia Representativa.

Por otra parte también se ha hecho notar la falta de participación ciudadana, la cual en gran medida se puede afirmar que se debe a la desconfianza en las instituciones, autoridades judiciales administrativas, leyes ineficaces, etc. del Estado. Tales condiciones explican la situación de vasallaje en el que se hallan los ciudadanos de este país, pues es evidente la sujeción en la cual se encuentran y el control social que ejerce la Democracia en México no solo en los procesos electorales, sino en otros ámbitos de la vida política del país.

Sabrán nuestros ciudadanos discernir la importancia del papel que le corresponde desempeñar, esta es la realidad todos los días en México, ya que mientras no se den las herramientas y los instrumentos para facilitar este ejercicio de los derechos del ciudadano, se vivirá sumidos en malos gobiernos, en la apatía, el desinterés, la desconfianza, hasta el punto de satanizar a la clase política de este país.

Es precisamente entre otros aspectos, la trascendencia de la presente investigación , que propone encontrar en las normas jurídicas un medio o instrumento de injerencia en las decisiones que adopta la clase gobernante, dicho en otras palabras, la participación activa y real del ciudadano en la vida política del país, la cual no sea solo temporal, sino constante y con la debida presencia de actores políticos en una sociedad como la nuestra, fragmentada en todo lo ancho del territorio, debe evitar

el control de una Democracia Representativa, para reivindicar el término, construyendo una Democracia Participativa.

Por lo anterior en la presente investigación, el tema que desarrollamos reviste particular importancia, no sólo en la sociedad mexicana sino en todas las sociedades democráticas del mundo, toda vez, que la democracia participativa de ninguna manera es una organización desordenada, sino por el contrario es una disciplinada forma de participación respetuosa de los intereses, ideas y principios de los demás.

A mayor abundamiento, la conformación de la representación política en nuestro país no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas; pues se limita al derecho de sufragio, es decir, ésta ha sido restringida a la simple elección de sus representantes. Por otra parte, las decisiones gubernamentales que afectan de modo inmediato a la ciudadanía son ejecutadas unilateralmente por el Ejecutivo Federal y por los Ejecutivos de las Entidades Federativas. En la mayoría de los casos esas determinaciones carecen de la aceptación general de la población, provocan una falta de legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad, y muchas no son aceptadas, sino rechazadas, en virtud a que se toman decisiones con un completo desconocimiento de la materia.

En el trabajo de investigación, ante todo se plantea la necesidad de analizar e instrumentar nuevos mecanismos de Democracia semidirecta o participativa, donde la ciudadanía sea participe en las decisiones fundamentales del país, en las entidades federativas y en los municipios, con el propósito también de fortalecer nuestro federalismo.

Por ello, el objetivo del presente estudio es realizar un análisis de este modelo político y jurídico denominado Democracia Participativa en sus diferentes manifestaciones como lo son: el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y la revocación de mandato; además de realizar un estudio de Derecho Comparado del mismo tema con la finalidad de tener criterios para poder instrumentar su ejercicio y aplicación en el Sistema Jurídico Mexicano, particularmente en el ámbito del Estado de Puebla.

Las normas jurídicas como ya se ha dicho, son un instrumento muy valioso para hacer asequible la posibilidad de participar en la política de este país, como en cualquier otro. La educación es un factor fundamental en el civismo de los ciudadanos, la credibilidad en las instituciones, la legitimidad en la ley y en las autoridades, no solo jurídica sino políticamente, son condiciones necesarias para construir la ciudadanía y una cultura de la legalidad en México, y el deseo derivado de esta investigación es que también suceda en el ámbito de la Entidad poblana.

La democracia como forma de gobierno establece que el poder político es ejercido por el pueblo, es decir, no se reduce a un sistema electoral. La Constitución federal vigente establece la forma de gobierno como una república federal, democrática y representativa estableciendo como el único titular de la soberanía al pueblo, en donde éste último tiene en todo momento el derecho a cambiar o modificar su forma de gobierno.

El problema, origen de la presente investigación, es que en las actuales condiciones políticas de la sociedad mexicana, no es posible seguir rigiéndose exclusivamente por instituciones políticas o tradicionales, ya que si bien obedecen a un mandato, éstas ya resultan insuficientes para canalizar las demandas de la ciudadanía o para recoger sus puntos de vista sobre temas de interés nacional, por lo que, ante estas circunstancias es necesaria la participación del soberano, es decir, de los mandantes, para opinar o decidir respecto a las propuestas o acciones gubernamentales de las cuales son o pueden ser objeto; este problema se enmarca también en el Estado de Puebla.

En este contexto, la participación ciudadana surge como una opción, ya que a través de ésta el ciudadano tiene la posibilidad de intervenir sobre aspectos importantes del país y en el Estado Federal mexicano, lo que se refleja también en el ámbito de las Entidades Federativas.

La Democracia Participativa rebasa el ámbito meramente político para ubicarse en uno mucho más amplio que es el de la sociedad y su conjunto, y se trata de determinar el grado en que el pueblo de un estado participa en el ejercicio del poder, en la riqueza y en la cultura.

De esta manera, el tema que desarrollamos constituye un componente indisoluble no solo para la construcción de los órganos del poder público, sino también, y sobre todo, como un factor de integración nacional, el cual es, conforme al artículo 41 de la Constitución, uno de los fines de los partidos políticos; actualmente, los instrumentos de democracia participativa no son reconocidos en alguna norma de carácter Federal; pero sí en la mayoría de las Entidades Federativas, sin embargo en algunas no se encuentran reglamentadas o están dispersas, como sucede en el Estado de Puebla; de ahí el interés por revisar en particular el desarrollo de esta institución, y las causas o circunstancias del por qué se ha dejado desamparada a la sociedad de estos mecanismos democráticos tan importantes, pues no se tiene la menor duda que es debido al control político que se ejerce por la aplicación actual del sistema de representación política, por la falta de cultura de la ciudadanía y por la ausencia de regulación de estas figuras y esencialmente por la omisión de las autoridades de desarrollar y aplicar de dichas figuras jurídicas lo cual constituye la hipótesis del presente trabajo de investigación.

Para lograr el objetivo planteado en la presente investigación se ha elaborado un esquema de trabajo, en la cual se consideran cuatro capítulos cuyos propósitos son los siguientes:

En el capítulo primero me refiero a los antecedentes históricos y al marco conceptual de la Democracia, su clasificación y los tipos de democracia que existen de acuerdo a la doctrina con la finalidad conocer dónde surge y qué se entiende por democracia. Posteriormente se explica la importancia que tienen los partidos políticos en el sistema político nacional, ya que a través de ellos se canalizan las decisiones económicas, políticas y sociales que definen el rumbo del país. Se analiza también la Representación Política, mecanismo democrático que no ha sido el más apropiado para resolver los problemas en las comunidades, de ahí la propuesta de ampliar los canales y alternativas con la aplicación de mecanismos de Democracia Participativa.

En el segundo capítulo desarrollo la parte conceptual de Democracia Participativa, su clasificación, así como entro al análisis de los principales mecanismos que existen como son: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato, mecanismos que son útiles al Estado para canalizar las inquietudes de

la sociedad, así como escuchar sus reclamos y opiniones; estos y los demás mecanismos de democracia participativa, expresan una Democracia Semidirecta en la medida que funcionarán como correctivos de las decisiones adoptadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa. Se menciona también, que actualmente la mayoría de los países ya consideran en sus Constituciones estos instrumentos de participación ciudadana por lo que cada día consolidan la democracia en sus respectivas sociedades de su organización política.

En el capítulo tercero se realiza un estudio de Derecho Comparado de estos mecanismos de Democracia Participativa, en donde hemos considerado los países más avanzados como son algunos de Europa y América, los que precisamente ya cuentan con este tipo de mecanismos democráticos y están regulados en su ordenamiento jurídico. Es importante destacar que la aplicación del método de Derecho Comparado es elemental en esta investigación ya que la realización de este ejercicio metodológico nos ayuda a brindar una serie de soluciones al problema en cuestión, es decir, buscar y encontrar la mejor solución en situaciones de tiempo y lugar.

En el capítulo cuarto, nos avocamos al tema central de la investigación que es el relativo a la Democracia Participativa en el Estado de Puebla,

no sin antes referirnos para mayor comprensión del tema a mencionar lo relativo a la estructura política del Estado Mexicano, a la importancia del voto que representa en la cultura democrática de una sociedad y también hacer un esbozo sobre el debate que existe actualmente en nuestro país entorno a estos importante y necesarios mecanismos de democracia participativa. Destacamos también en este capítulo un estudio comparativo de estos instrumentos democráticos en diversas Entidades Federativas y así como resultado obtenido de la aplicación del método deductivo; finalizamos el estudio con los mecanismos de Democracia Representativa en el Estado de Puebla, donde concluimos en la necesidad de proponer una estructura para la elaboración de una Ley de Democracia Participativa en el Estado de Puebla que considere las cuatro figuras jurídicas en esta materia como son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato; en éste último caso, será necesario realizar una reforma a la Constitución del Estado de Puebla. Esta propuesta también va encaminada a establecer, fomentar, promover y regular los instrumentos que permita la organización y desarrollo de los procesos de Democracia Participativa en los asuntos de la Entidad Poblana, con excepción de los de carácter electoral y municipal los cuales se regirán por la legislación de la materia.

Asimismo, se concluye en el presente trabajo que la cultura política de

los mexicanos no es precisamente la más adecuada en estos momentos para una participación ciudadana, ya que predominan rasgos de apatía, inmovilidad y sumisión, en gran parte resultados de gobiernos autoritarios y hegemónicos; sin embargo se puede observar en la sociedad mexicana en general una tendencia, aunque lenta, la cual exige una mayor participación en la toma de decisiones políticas, lo que es buen principio ya que las democracias modernas funcionan con figuras clásicas de participación ciudadana, y es lo que de manera concreta se plantea para los ciudadanos del Estado de Puebla.

Finalmente, en la presente investigación se aplicaron diversos métodos tales como el histórico, comparativo, sistemático y deductivo, siendo a nuestro juicio el comparativo el que mayor información generó para encontrar las soluciones al problema planteado.

No omito mencionar que fueron consultadas, múltiples fuentes de información especializada de autores extranjeros y nacionales que con sus criterios enriquecen la presente investigación; así como también la consulta realizada a las constituciones y leyes de otros países, de México y de las Entidades Federativas, respectivamente.

CAPITULO PRIMERO

LA DEMOCRACIA

SUMARIO: Introducción. 1.1. La Democracia. 1.2. Antecedentes Históricos de la Democracia: 1.2.1. Grecia. 1.2.2. Roma. 1.2.3. Edad Media. 1.2.4. Edad Moderna. 1.2.5. Latinoamérica. 1.2.6. México. 1.3. Clasificación de la Democracia. 1.3.1. Democracia Directa. 1.3.2. Democracia Representativa. 1.3.3. Democracia Semidirecta. 1.4. Democracia Social y Económica. 1.5. Partidos Políticos. 1.6. Representación Política. 1.7 Estado de Derecho.

Introducción

El presente capítulo tiene el propósito de explicar el significado de Democracia y su evolución histórica, pues hacer una revisión de estos conceptos es fundamental como antecedente de los demás capítulos, toda vez que el concepto democracia ha sido uno de los temas más estudiados a lo largo de la historia de la humanidad, dicho término ha sido analizado por grandes filósofos, humanistas, políticos, juristas y sociólogos, desde el siglo V a.c. hasta nuestros días, por ende no es nada extraño que en más de dos mil años este concepto haya sufrido una gran cantidad de cambios.

Democracia es una palabra que, según su origen, significa gobierno del pueblo, es decir, es el gobierno de todos o la posibilidad para todos de participar directa o indirectamente en el gobierno. De ahí, que en el presente trabajo el término democracia sea muy importante, ya que a través de ésta

la ciudadanía tiene la oportunidad de ser tomada en cuenta en las decisiones fundamentales de gobierno, es decir, utilizando determinados mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, el presente capítulo tiene como fin hacer una clasificación de las diferentes formas de democracia y su diferencia entre las mismas, por lo que se hace mención también de la Democracia Social y económica en un sistema neoliberal, al término del capítulo se menciona el papel que desempeñan los partidos políticos en la representación política; es también importante destacar en el presente capítulo lo relativo a la Democracia directa, Democracia Representativa y Democracia Participativa y la diferencia entre dichos conceptos, pues ello nos hará distinguir unas de otras y no confundir dichos figuras jurídicas y políticas.

En conclusión, la importancia de este capítulo primero es fijar los conceptos esenciales que utilizaremos en el desarrollo de la presente investigación.

1.1. La democracia

La Democracia es una doctrina política según la cual la soberanía pertenece al conjunto de los ciudadanos, principio que enuncia la frase célebre: El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. Es un régimen político caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y en su ejercicio.

Históricamente, la democracia nació con las ciudades griegas y revistió la forma de democracia directa.

Etimológicamente el vocablo democracia, proviene del griego: demos-pueblo y kratos-poder, o sea que significa el gobierno del pueblo. En términos generales, la democracia es una forma de gobierno, en la que el pueblo es el origen, el sostén, y la justificación del poder público. Es un régimen que se esfuerza porque participen el mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos políticos del Estado. Históricamente, la evolución del concepto ha atravesado por tres etapas: 1) la teoría clásica, mejor conocida como aristotélica, que señala una clasificación tripartita: monarquía (gobierno de uno); aristocracia (gobierno de una minoría); y democracia (gobierno de la multitud de ciudadanos); 2) la teoría medieval, basada en la soberanía popular y que funda su existencia, según que el poder supremo se origine en el pueblo y sea representativo o surja del príncipe y sea transmitido por delegación del superior al inferior; 3) la teoría moderna, mejor conocida como Maquiavélica y que deriva de la definición del Estado Moderno y de la clasificación bipartita del gobierno en: monarquía y república.¹

El Diccionario Jurídico Mexicano establece que la palabra democracia proviene del griego demos, pueblo y kratos, fuerza, poder, autoridad. De la

¹ MEDINA BURGOS, Isabel, Política, Editorial Maldonado, México, 1986, p. 35

misma manera el mismo diccionario aduce que la democracia actual es entendida como "el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma elige a sus gobernantes".²

1.2. Antecedentes Históricos de la Democracia

1.2.1. Grecia

La democracia nació en las ciudades griegas y revistió la forma de democracia directa. El término "democracia", se refiere al "demos- kratos" (demos = pueblo, kratos = gobierno). La democracia floreció en la Antigua Grecia, específicamente en la Atenas del siglo V a.c. Por ello se la denomina frecuentemente como democracia ateniense.

El "gobierno del pueblo" en Atenas, consistía en una asamblea (Ecclesia) la cual tenía un carácter popular. Entre otras cosas, la asamblea tenía la última palabra en lo referente a la legislación ateniense, las declaraciones de guerra, la firma de la paz, la estrategia militar, elegían cada año a diez estrategas (o generales), uno por cada una de las diez tribus ciudadanas. Los estrategas tenían a su cargo preparar las expediciones de guerra, recibir a los enviados de los demás pueblos y

² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I, Edit. Porrúa-UNAM,2000, p.892

dirigir la política decidiendo los asuntos de Estado en la Asamblea. Los ciudadanos atenienses libres sólo debían obediencia a sus leyes y respeto a sus dioses. Durante la democracia, Atenas vivió su mayor esplendor. Sin embargo, la Democracia tuvo que superar dolorosas pruebas. Las dos ciudades estados más grandes de Grecia: Esparta y Atenas se declararon la guerra. Atenas se había aliado a una cierta cantidad de ciudades del Mar Egeo, que tenían que pagarle tributo. Esparta usó esto como pretexto y declaró la guerra. Atenas quedó sitiada, y la salubridad dentro de la ciudad decayó rápidamente. La peste asoló Atenas.

El gobernante más famoso de Atenas fue Pericles, nombrado estratega en el año 445 a.c., cargo en el que se mantuvo hasta su muerte en el 429 a.c., siempre por elección popular de la Asamblea. El líder ateniense murió, como muchos ciudadanos por la peste, que atacó la ciudad estado cuando la asediaba el ejército espartano.

"El régimen democrático de la Atenas de Pericles no concernía sino a una pequeña fracción de la población de la polis; en efecto, era considerable la desproporción entre los politai y los demás habitantes, metecos y esclavos: Atenas reunía 400 000 vecinos, y de los 40 000 politai que contaba, tan sólo una décima parte participaba efectivamente en los trabajos de la Ecclesia — por razones prácticas obvias, pues resulta

fantástica la imagen de una asamblea de 40 000 miembros.”³

En la democracia ateniense solamente una parte pequeña de la población (alrededor de un 10%), tenía derechos políticos. Esa parte podía permitirse el lujo de dedicar el tiempo a "governarse", mientras el trabajo lo realizaban artesanos sin derechos y esclavos, que ni siquiera tenían posibilidad de elegir a sus representantes. Ello no quita grandeza a esta democracia, pues el control sobre el gobernante o gobernantes no había existido previamente en ningún otro sistema social.

"En Atenas los ciudadanos se reunían varias veces al año, se estima que por lo menos unas 40, en la colina del Pnyx para discutir los asuntos de la comunidad.

La agenda de discusiones era establecida por el "Comité de los 50", constituido por miembros de un "Comité de los 500", representantes, a su vez, del centenar de demes que conformaban la ciudad.”⁴

³ *Ibid.*, p.35-36

⁴ Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. *Consulta Popular y Democracia Directa*. Editorial IFE. México. 2000.

El periodo de los cargos públicos era muy breve (menos de dos meses en el "Comité de los 50", un año en el "Comité de los 500") y la designación se hacía por métodos de sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo. La discusión y la deliberación entre ciudadanos constituían la base de este sistema de participación democrática.

Las decisiones eran tomadas, normalmente, por vía del consenso, y en la época del apogeo del sistema en Atenas se requería un quórum de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas.

La participación colectiva en la asamblea ateniense era considerablemente reducida, además de que la ciudadanía era un privilegio minoritario y, en consecuencia, no había una intervención generalizada de la comunidad en los asuntos públicos.

Esta experiencia duró aproximadamente dos siglos, durante los cuales el poder recayó en una asamblea en la que estaban todos los ciudadanos varones, los cargos públicos eran elegidos por sorteo, y un representante elegido por la asamblea se encargaba de liderar el ejército de la ciudad (y era llamado estratega).

Las características centrales de la democracia Ateniese, que plantean la mayoría de los autores; eran la participación directa del cuerpo ciudadano en el gobierno de la ciudad. Esta sumía dos formas fundamentales.

Por un lado, estaba la asamblea popular o ecclesia a la que todo ciudadano tenía derecho de asistir y que tomaba las decisiones finales ciudadanos. Se reunía, en circunstancias normales, diez veces por año.

Era la reencarnación concreta del principio de la soberanía popular; no era el pueblo que elegía a un gobierno una vez cada cuatro, cinco o siete años, sino el pueblo gobernándose continuamente a sí mismo, mes con mes, año con año.

La segunda característica esencial de este sistema de gobierno popular directo era igualmente importante si no es que más. Esta consistía en que prácticamente todos los puestos de gobierno eran ejercidos, por ciudadanos escogidos, no mediante elección, sino por azar. Esto también se aplicaba en los tribunales y seis mil ciudadanos seleccionados cada año, debían estar disponibles para servir en los jurados. Estos grandes jurados tenían el propósito de proporcionar una muestra razonablemente representativa de la opinión popular.

"En la Grecia clásica la existencia de un amplio estrato de esclavos era una condición fundamental para el funcionamiento de la democracia directa. Así, los ciudadanos estaban en condiciones de reunirse con frecuencia para

decidir directamente acerca de las leyes y medidas políticas.⁵

1.2.2. Roma

Los romanos decidieron designar a su sistema con el nombre de República, donde RES: en latín significa cosa o asunto y, REPUBLICUS: público, es decir, cosa que pertenecía al pueblo.

En Roma existían dos grupos sociales, los patricios y los plebeyos: los primeros eran la clase privilegiada, eran los únicos que podían intervenir en el gobierno, gozaban de todos los derechos; en cambio los segundos venían de pueblos vencidos, familias o sujetos que no habían conseguido la plena capacidad jurídica de los ciudadanos. El derecho a participar en dicho gobierno estaba restringido en sus comienzos a los patricios o aristócratas, tras muchas luchas por parte de la gente común (la plebs o plebeyos), estos también consiguieron su integración en el sistema.

"Al igual que en Atenas, el derecho a participar se restringió a los hombres, tal y como ocurrió en todas las demás democracias y repúblicas hasta el siglo XX."⁶

⁵ DAHL, Robert Alan. *La Democracia y sus Críticos* Paidós Ibérica, S.A. Barcelona. 1992, pp. 28-29

⁶ DAHL, Robert Alan. *La Democracia: una Guía para los ciudadanos*, Taurus ediciones, Madrid, p.19.

La República romana se expandió mediante la anexión y conquista de territorios mucho más allá de las fronteras de la ciudad antigua, como consecuencia de ello, la República llegó a dominar sobre todo Italia. Se otorgó la ciudadanía romana, que era muy valorada, a los pueblos conquistados, que no solo llegaron a ser meros súbditos, sino ciudadanos romanos autorizados a gozar de todos los privilegios y derechos de la ciudadanía.

Roma nunca adoptó adecuadamente sus instituciones de gobierno popular al inmenso aumento del número de ciudadanos y de las grandes distancias geográficas de Roma.

Las Asambleas en las que estaban autorizados a participar los ciudadanos romanos siguieron celebrándose dentro de la ciudad de Roma, pero para la mayoría de los ciudadanos romanos que habitaban en los extensos territorios de la República, la ciudad estaba demasiado lejana para poder asistir, ya que les ocasionaba un gasto extraordinario y esfuerzo. En consecuencia, a un creciente y último término abrumador número de ciudadanos les era negada la oportunidad de participar en las asambleas ciudadanas en el centro del sistema de gobierno romano.

Aunque la República romana duró considerablemente más que la democracia ateniense, aproximadamente en torno al año 130 a.c. comenzó a verse afectada, por agitaciones civiles, guerras, la

militarización, corrupción y un debilitamiento del robusto espíritu cívico que previamente había existido entre sus ciudadanos.

Lo poco que había quedado de las auténticas prácticas republicanas pereció con la dictadura de Julio César. Tras su asesinato en el 44 a .c., una República que antes era dirigida por sus ciudadanos se convirtió en un imperio gobernado por sus emperadores.

La democracia de estas primeras civilizaciones europeas no suponía la igualdad de todos los individuos, ya que la mayor parte del pueblo, que estaba constituido por esclavos y mujeres, no tenía reconocidos derechos políticos.

1.2.3. Edad Media

Durante más de dos mil años la palabra democracia había desaparecido prácticamente de la lengua, no es sino al comienzo de la Edad Media cuando el vocablo democracia se utiliza a veces por autores que se refieren a la política de Aristóteles y por escritores de escasa importancia a excepción de Marsilio de Padua y Tomás de Aquino.

En la Edad Media, la democracia no tuvo desarrollo, en los largos siglos de lucha contra las invasiones y el desmembramiento del poder político. La expansión y consolidación del cristianismo en el mundo occidental desplazó a la reflexión política hacia el universo de la teología: el tema de la participación política dejó de ser una preocupación durante más de un milenio.

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.

Pero cuando la situación se fue estabilizando y comenzaron a desarrollarse las ciudades, con su comercio, su industria artesanal y sus universidades, volvieron a aparecer las instituciones democráticas, bajo la forma de parlamentos, cortes, fueros, procesos judiciales y, sobre todo, de ayuntamientos, como primera forma de enlace entre el pueblo y el gobierno.

La democracia medieval decayó, a mediados del siglo XVI, cuando los reyes absolutos fueron consolidando su poder en los grandes países europeos como Inglaterra, Francia y España. Volvieron los pueblos a quedar

dominados por los monarcas y a pasar a un lugar secundario y pasivo en la vida política, fue necesaria una larga lucha para que, lentamente, ocuparan de nuevo su lugar de protagonista principal en el ejercicio del poder político.

Las ciudades libres de las actuales Italia, Alemania y Países Bajos siguieron aplicando algunos principios democráticos durante la edad media, en especial, en el autogobierno del pueblo a través de las instituciones municipales. Los esclavos dejaron de constituir una parte mayoritaria de las poblaciones nacionales. A medida que el feudalismo desaparecía, surgía, a su vez, una clase media comercial y rica que disponía de los recursos y tiempo necesarios para participar en los asuntos de gobierno.

Resultado de esto fue el resurgimiento de un espíritu de libertad basado en los antiguos principios griegos y romanos. Los conceptos de igualdad de derechos políticos y sociales se definieron aún más durante el renacimiento, en el que se vio potenciado el desarrollo del humanismo, y más tarde durante la Reforma protestante en la lucha por la libertad religiosa.

-De allí surgió la idea de responsabilidad del monarca ante algunos de sus súbditos; esto fue el inicio de lo que ahora se conoce como Parlamento. En Inglaterra, en el siglo XIV, el parlamento obligó al rey a sacrificar ministros para otorgar subsidios y luego a presentar estados de cuenta; en

Francia, España y Escandinava sucedían fenómenos similares.

Sin embargo, con el afianzamiento de las monarquías absolutistas, los parlamentos dejaron de ser convocados a partir de los siglos XVII y XVIII; Inglaterra fue la excepción”.⁷

Aun así, la idea de representación política (efectiva o no) empezaba a penetrar el pensamiento político occidental. Su origen distaba de ser democrático, pero aportó una solución al problema de la participación en comunidades políticas complejas de gran tamaño.

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.

En los ámbitos sociales, económicos y políticos se produjeron cambios que repercutirían en el mundo de los valores. Las grandes revoluciones de los siglos XVII y XVIII —las revoluciones inglesas de 1640 y 1688, 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.

⁷ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 5ª ed. Editorial Ariel. Barcelona. 1970, pp.44-45

Así, las ideas del iusnaturalismo (que suponen la existencia de un contrato social entre gobernados y gobernantes en sus distintas expresiones, de la representación política y de la soberanía popular, del vínculo de legitimidad y de la regla de mayoría, y de la ciudadanía como expresión de una comunidad política de iguales) encontraron allí grandes laboratorios.

En ese sentido, el siglo XIX marcó el ingreso de las masas a la vida política. La revolución industrial, las transformaciones en el mundo rural y los subsecuentes procesos migratorios concentraron en las ciudades a amplios grupos de artesanos y asalariados que descubrieron la homogeneidad de sus condiciones de vida y que reivindicaron derechos políticos. Las revoluciones liberales de la primera mitad del siglo XIX en Europa fueron, esencialmente, fenómenos políticos que expresaban esa nueva realidad política urbana.

Fue en tal contexto que se dio el encuentro entre democracia representativa y demandas de participación popular. El siglo XIX se caracterizó también por las luchas populares para incorporar el sufragio universal a la vida política. El movimiento de los cartistas, en Inglaterra, fue el primero que vinculó acceso a la ciudadanía y derecho de voto para los no propietarios. En ese proceso de lucha por la obtención de derechos políticos nacieron los primeros partidos

políticos de masas. Y así, las nociones un tanto exclusivas de representación y la de participación ampliada convergieron con la paulatina consolidación de los sistemas de partidos y el desarrollo de elecciones con plazos más o menos regulares. La democracia representativa encontró, entonces, sus organizaciones, sus procedimientos y la manera de incorporar a amplios segmentos de la población.

1.2.4. Edad Moderna

La democracia moderna surge en el siglo XVIII después de las grandes revoluciones inglesa, norteamericana y francesa. No se puede hablar de una fecha concreta para esa aparición, pues el desarrollo de la democracia fue un proceso gradual.

Esta forma de gobierno se apoya en las ideas de Locke y de Montesquieu, en particular, con la adopción de principios políticos como la soberanía, la división de poderes, los derechos y las garantías individuales, la forma de república o monarquía constitucional, el voto de las mayorías y el sistema representativo.

En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus representantes.

Las democracias modernas generalmente funcionan mediante representantes elegidos por los ciudadanos, lo que se conoce como democracia representativa.

Los elementos claves de una democracia moderna son:

- Una constitución que define los derechos y los deberes básicos de los ciudadanos, las funciones del Estado y los procedimientos de decisiones en la política
- La separación de poderes entre el parlamento, el gobierno y los tribunales
- Los derechos iguales (la abolición de la esclavitud y de los privilegios)
- El derecho igual de voto (una persona, un voto).

Fueron más de 20 siglos durante los cuales la democracia estuvo casi ausente no solo como forma de gobierno sino incluso dentro de nuestro vocabulario. No fue sino hasta el siglo XVIII, el siglo de las revoluciones, que la democracia empezó a abrirse paso, de la mano de la burguesía, entre las viejas monarquías.

La era moderna de la democracia directa comenzó en las ciudades de Suiza en el siglo XIII. En 1847, los suizos añadieron el referéndum estatutario a su constitución. Pronto pensaron que tener solamente el poder de vetar las leyes que producía el Parlamento no era suficiente, y así en 1891, añadieron la iniciativa de enmienda constitucional.

Muchos movimientos políticos en el mundo buscan la evolución desde el actual sistema de democracia representativa vigente en la mayoría de democracias modernas, hacia algún tipo de democracia directa o democracia deliberativa (basada en la toma de decisiones consensuadas más que en la simple regla de la mayoría). La democracia moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos.

Por ello, la democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política. El pueblo no elige de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones.

Ello no anula, por supuesto, la posibilidad de que en algunos casos excepcionales (la aprobación de una ley fundamental o de una medida extraordinaria) se pueda recurrir a otros instrumentos de participación ciudadana, es decir, a una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía.

De esta manera, la selección y elección democrática de los representantes y funcionarios se convierte en un momento esencial de la democracia moderna.

Las principales características de la democracia moderna son la libertad individual, que proporciona a los ciudadanos el derecho a decidir y la responsabilidad de determinar sus propias trayectorias y dirigir sus propios asuntos; la igualdad ante la ley; el sufragio universal y, la educación.

Estas características han sido proclamadas en grandes documentos históricos, como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norte América, que afirmaba el derecho a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia, que defendía los principios de libertad civil e igualdad ante la ley; y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en diciembre de 1948. En ella se recogen los derechos civiles y políticos fundamentales que atañen a personas y

naciones, tales como la vida, la libertad, la intimidad, las garantías procesales, la condena y prohibición de la tortura, de la esclavitud, y los derechos de reunión, asociación, huelga y autodeterminación entre otros.

Desde su promulgación, la Declaración, aunque sólo fue ratificada por una parte de los Estados miembros, ha servido de base para numerosas reivindicaciones políticas y civiles, en cualquier Estado.

Hacia mediados del siglo XX todos los países independientes del mundo, a excepción de un pequeño número de ellos, contaban con un gobierno que no en su forma, pero si no en la práctica, encarnaba algunos de los principios democráticos. Aunque los ideales de la democracia han sido puestos en práctica, su ejercicio y realización han variado en muchos países, como analizaremos más adelante.

1.2.5. Latinoamérica

Durante todo el siglo XIX en América Latina las minorías ilustradas intentaron por distintos medios, muchos de ellos violentos, cambiar a nuestros países, dar el salto hacia la modernidad. Por esto la palabra revolución fue también sinónimo de modernización. El objetivo de las guerras de independencia no era solo la separación de España sino, mediante un salto revolucionario, transformar a los nuevos países en naciones realmente

modernas y democráticas. El modelo que inspiró a los revolucionarios latinoamericanos fue doble: la revolución de Independencia de los Estados Unidos y la revolución Francesa. Sin embargo aunque se triunfó en los campos de batalla; los países Latinoamericanos que conquistaron su independencia comenzaron a gobernarse a sí mismos pero no lograron establecer, salvo en papel, regímenes e instituciones de verdad libres y democráticas, fracasando en uno de sus objetivos centrales: la modernización política, social y económica.

Durante más de un siglo América Latina ha vivido entre el desorden y la tiranía, la violencia anárquica y el despotismo, se ha querido explicar la persistencia de estos males por perpetuarse los grupos en el poder y de las estructuras económicas que hicieron posible la democracia en Europa y en los Estados Unidos. Es cierto: hemos carecido de burguesías realmente modernas, la clase media ha sido débil y poco numerosa, el proletariado es reciente. Pero la democracia no es simplemente el resultado de las condiciones sociales y económicas inherentes al capitalismo y a la revolución industrial, sino es una verdadera creación política, es decir, un conjunto de ideas, instituciones y prácticas que constituyen una invención colectiva. La democracia no es una superestructura: es una creación popular.

En Latinoamérica, la instauración de los valores esenciales de la democracia se inició con el proceso de su propia emancipación (1808 - 1826), al que sucedió una época de regímenes constitucionalistas.

Se promulgaron constituciones en todos los países pero se multiplicaron de forma excesiva a consecuencia de los constantes cambios políticos y las imposiciones de los grupos dominantes, lo que impidió una temprana estabilización de regímenes políticos fundamentados en un sistema basado en los principios democráticos.

El predominio del caudillismo, las presiones de los caciques y las oligarquías, los enfrentamientos ideológicos y la dependencia económica externa, fueron algunos de los factores que provocaron la inestabilidad, la lucha de multitud de facciones, el subdesarrollo y el estancamiento generalizado, que se convirtieron en rasgos característicos de la política latinoamericana. Se sucedieron épocas de libertad y democracia con otras en las que se generalizaron los regímenes autoritarios y las dictaduras militares.

Al iniciarse la década de 1980, Latinoamérica pretende un auténtico renacer de la democracia, que se ha extendido a casi todos los países Latinoamericanos. En casi todos ellos se manifiesta un fuerte apego a las constituciones, que consagran los contenidos del Estado de

Derecho. Quienes propugnan el desarrollo democrático en Latinoamérica luchan, sin embargo, contra una cultura política en la que el autoritarismo ha jugado un papel muy significativo a lo largo de su historia.

Las diferentes Repúblicas Latinoamericanas no han logrado restablecer un equilibrio institucional legítimo y duradero, en reemplazo del que fue destruido junto con el Imperio Español entre 1810 y 1824. Aquella legitimidad y aquel equilibrio fueron desmantelados en nombre de la libertad y para establecer la democracia, según el modelo que ofrecía desde 1776 los Estados Unidos.

Desde entonces una multitud de constituciones y otros documentos políticos han ratificado esa aspiración, sin que los hechos hayan venido jamás a satisfacer de manera convincente o duradera. En los últimos 50 años México ha sido el único país latinoamericano que no han tenido cambios de gobierno violentos, causados por guerras civiles o por golpes de estado militares.

1.2.6. México

La historia de la democracia en México es antigua, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, considerada como el ordenamiento

fundamental, primario u originario de México, crea el Estado Federal Mexicano, dicha Constitución interrumpe su vigencia y fue sustituida por las denominadas Siete Leyes Constitucionales o Fundamentales de 1836, en éstas se reflejaba un sistema centralista, en el que el poder se dispersaba a partir del centro de la República, dicha idea no era aceptada por el pueblo y principalmente por los gobernantes, los cuales propusieron que nuestro sistema de Gobierno se convirtiera en un Sistema Federal, por lo que más tarde es cuando se expide el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, con el cual se restablece el Acta Constitutiva y la Constitución de 1824 y con ello el sistema federal en nuestro país (mediante una serie de reformas a la Carta de 1824), para posteriormente expedirse el 5 de febrero de 1857 la Constitución Política de la República Mexicana, en la que se plasmó el texto del actual artículo 40, que define a México como una República representativa, democrática y federal y, que se reitera pues, su contenido en la vigente Carta Magna de 1917.

"En México, el concepto de democracia si bien está implícito en el de soberanía, no aparece sino hasta muy avanzado el siglo XIX".⁸ Dentro de la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1824, la Constitución de 1836, en ninguno de estos ordenamientos jurídico se hace referencia a la palabra democracia ni al carácter democrático de la naciente República Mexicana.

⁸ ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *El Camino de la Democracia en México*, Ed. Porrúa, México. 1998, p.57.

Este periodo 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 periodo, 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.

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 Ayatola, 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.

El propio dictamen menciona que: "Quizá por influencia de la terminología estadounidense se abrió paso la noción de democracia como forma de gobierno." ⁹

⁹ Ibídem, p.69

La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres se manifiesta por su libertad, se consuma y perfecciona por la fraternidad.

Dicho principio democrático quedo consolidado en la Constitución de 1857 que otorgaba a todos los mexicanos varones el derecho de voto, a su vez alude a la forma de gobierno que tiene 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 el pueblo todas las funciones de gobierno. Señalándola como la forma de gobierno que se desarrolla a partir de la voluntad del pueblo.

En México existen raíces históricas que parten de la Guerra de Independencia, de ella surge la esencia de una representación democrática. Para ello es necesario establecer que en el proceso político nacional se crearon dos etapas:

La primera de ellas, se inicia con el pensamiento de las generaciones que lucharon y lograron la emancipación del país, y concluye con la caída de la dictadura del general Porfirio Díaz.

La segunda es la Revolución Mexicana de 1910, que hasta nuestros días es un concepto integral que da estructura al constitucionalismo social.

La finalidad de la guerra de independencia fue la defensa de los derechos humanos. A partir de su consumación, todos los documentos constitucionales producidos durante el siglo XIX y principios del siglo XX, concibieron la idea democrática, como una estructura formal que permitía a los ciudadanos elegir a sus gobernantes.

Teniendo en mente los conceptos de ciudadanía, el voto libre y secreto y los partidos políticos como la estructura democrática del país. Todos estos acontecimientos que se generaron en nuestro país representan el retorno a la democracia tal como la concibió José María Morelos y Pavón, respecto a que *sin justicia social no hay democracia*.

A Francisco I. Madero se le ha llamado el apóstol de la democracia, ya que enarboló la bandera revolucionaria contra la dictadura porfiriana e iba a sucumbir asesinado por la tiranía Huertista. Madero, en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910, incitó al pueblo a la revolución armada. En ese documento se comenta que en México, como República democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad general, y en el lema revolucionario "Sufragio Efectivo. No Reelección" sintetizó los anhelos democráticos populares.

"La democracia ha sido una constante aspiración del pueblo mexicano, que reconoce en ella una forma justa de gobierno, porque ha sufrido a lo largo de su historia despotismos y dictaduras. Iturbide, Santa Anna, Maximiliano, Díaz, Huerta, son sólo cinco hombres representativos de la negación democrática en la evolución histórica de México."¹⁰ Contra los cinco el pueblo tomó las armas, pues sólo con ellas era posible desposeer a los dictadores del poder que ostentaban y volver a implantar un régimen político justo.

Esta estructura jurídica y política conocida como democracia, encuentra las bases para su regulación y funcionamiento, en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado que el primero de los preceptos anteriormente referidos, establece que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

En consecuencia, desde nuestro punto de vista, la democracia es concebida como una estructura jurídica y política debidamente organizada, en donde la soberanía pertenece a los ciudadanos, razón por la cual se considera el gobierno del pueblo,

¹⁰ RABASA O, Emilio, Mexicano: esta es tu Constitución, Porrúa, México, 1993, p. 146.

elegido por el pueblo y para beneficio del pueblo, caracterizado por la participación de los ciudadanos en la organización del poder público y su ejercicio.

Además, que el numeral 40 del mencionado ordenamiento constitucional, dispone que "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 la ley fundamental".

A las anteriores reflexiones, habría que agregar que al definir los criterios que rigen a la educación en México, el artículo 3º, fracción 1 inciso a), de la Norma Suprema, concibe a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Como conclusión se podría afirmar que la democracia ha evolucionado y sufre distintas transformaciones destinadas a un mayor perfeccionamiento, una de ellas debe ser la participación de la ciudadana en las decisiones importantes del país.

1.3. Clasificación de la Democracia

Como ya lo he comentado anteriormente, la palabra democracia tiene varias acepciones, tanto jurídicas, políticas y filosóficas, de acuerdo a la interpretación doctrinaria que de ella se haga. La democracia no es una institución nueva, sino que al contrario, es una institución que a lo largo de mucho tiempo se ha practicado. No obstante, ha tenido una constante evolución, adaptándose a diferentes tiempos, lugares, corrientes ideológicas, etc.

En materia de clasificación, si se atiende a la forma como se ha practicado la democracia, se puede hablar de democracia pura o directa, de una democracia representativa o indirecta y de una democracia semipura o semidirecta. Debido a su especial importancia se abordaran estas clasificaciones en los siguientes apartados.

1.3.1. Democracia Directa

La democracia directa es definida como la forma de organización política en la que el conjunto de ciudadanos titulares de derechos políticos expresa de modo inmediato la voluntad suprema de la comunidad, correspondiéndole la adopción de las leyes y de las decisiones más importantes, es decir, es el régimen político en que los ciudadanos ejercen por sí mismos los poderes del Estado, sin intermediarios o representantes.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder. Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. En nuestros días ésta se sigue practicando en pequeñas comunidades, como en los cantones de Glaris, Appenzell y Unterwald en Suiza.

"El autogobierno, el verdadero, aquél que practicaban los griegos, requiere una evolución total del ciudadano al servicio público: gobernarse así mismo, quiere decir, pasar la vida gobernado".¹¹

¹¹ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?*, Trad. del Italiano por Miguel Ángel González Rodríguez, Grupo Patria Cultural, Tercera reimpresión a la 2a edición. México. 2000, p. 141.

Este ejercicio de la democracia directa supone la existencia de una comunidad en la cual las relaciones entre los integrantes se dan "cara a cara", donde predomina una cultura oral de deliberación, el nivel de burocratización es bajo y el sentido del deber cívico es muy alto. En otras palabras, la "comunidad y no la sociedad" –en el sentido de oposición que confiere la sociología clásica a dichos vocablos- es la entidad política que más conviene al modelo de democracia directa.

Según Serra Rojas, este modelo "sólo existe en la teoría. En la práctica no puede existir por meros impedimentos físicos. Resulta imposible que todo un pueblo esté dedicado permanentemente a la actividad política. La democracia directa jamás ha existido, aunque se diga que opera en los cantones de Suiza".¹²

En la actualidad la implementación de este tipo de democracia directa resultaría un poco complicado, debido a la complejidad que personifican los Estados modernos, por tal motivo el gobierno se confía a los "mecanismos representativos de transmisión de poder"¹³

¹² SERRA ROJAS, Andrés, Diccionario de la Ciencia Política. Tomo I, Mas Actual Mexicana de Ediciones S;A: de CV. México 1997 *op. p.* 438.

¹³ SARTORI, Giovanni, *¿Que es la democracia?*, Editorial Taurus, Traducción Miguel Ángel González Rodríguez, México, 2003, p. 33.

1.3.2. Democracia Representativa

La amplitud del ámbito espacial y humano del Estado moderno, la división de trabajo, la especialización de las funciones, y la creciente complejidad de su actividad, hicieron necesaria la forma representativa. Carlos S. Fayt, nos dice que la democracia indirecta o representativa, es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes.

La democracia representativa es aquella en la que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la sociedad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin. De manera más clara, Giovanni Sartori la define como "una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen".¹⁴

Una democracia es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos. Las enormes comunidades que hoy forman las modernas naciones, no pueden, como sucedió hace muchos siglos participar directa, activa y diariamente en las cuestiones públicas, en el gobierno, pues no es posible reunir gigantescas asambleas y discutir en su seno.

¹⁴ SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Ed. Alianza, Madrid, 1997, p. 41.

Por lo tanto, para representar al pueblo, para actuar en su lugar dedicándose exclusivamente a esta tarea, se elige -atendiendo a determinados índices demográficos, zonas geográficas o intereses políticos de partido- a un grupo de personas con suficiente autoridad para interpretar y convertir en mandatos, para todos obligatorios (leyes), la voluntad de la mayoría.

En la democracia representativa o indirecta el pueblo gobierna a través de sus representantes electos en forma directa periódicamente, mediante el voto, para que los mandatarios desempeñen las funciones públicas por sí mismos.

Dicho representante o representantes lo son del Estado y no del grupo, distrito o circunscripción territorial que lo ha o han elegido, según sea el caso. Los electores dan la confianza, pero no le dan instrucciones al representante.

De los elementos característicos, además de la representatividad, es el voto o sufragio, es decir, a través de éste, de la elección directa, universal, secreta, libre que los ciudadanos eligen a los mandatarios.

Una de las funciones capitales de la representación es la legitimación poder público. En una democracia, los titulares del poder público son legítimos

en cuanto que son representantes de la nación. Por consiguiente, y en principio, todos los que poseen poder público son representantes de la nación o del pueblo, y su poder es legítimo en tanto se mantenga y actúe con arreglo y dentro de los límites y del sentido de tal representación.¹⁵

La representación como técnica gubernamental de la democracia, afirma la existencia de la nación y no es incompatible con la adopción de formas de democracia semidirecta. En la actualidad, la aplicación de este régimen de gobierno importa tres grandes principios: un principio orgánico, de estructuración interna, que es el de la separación de poderes; un principio dinámico, que es la existencia de partidos políticos; un principio de integración de las autoridades públicas, que es el sufragio.

1.3.3. Democracia Semidirecta

Aquí la participación ciudadana, al tomar una decisión política, lo hace a través de sus representantes populares electos por aquéllos, y también lo hacen en forma directa a través de la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la revocación de mandato, entre otras formas de participación directa, y que a nuestro juicio son consideradas formas de democracia semidirecta.

¹⁵ GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Alianza, 3ª edición, Madrid. 1999.p.95

El maestro Sartori, en su obra *Teoría de la Democracia*, argumenta que la forma semidirecta, "aunque requiere de intermediarios, no es una democracia directa porque los individuos no interactúan directamente en la escala de pequeños grupos, ni deliberan previamente a la acción común. Al igual que en la democracia representativa o indirecta, el ciudadano participa como receptor pasivo de las campañas publicitarias y del debate en los medios de comunicación así como también se encuentra sólo para emitir su opinión, como un elector apenas significativo en el conjunto de electores."¹⁶

De esta manera podemos afirmar que en la democracia semidirecta el pueblo gobierna primero a través de sus representantes y en segundo lugar, lo hace en vía de consulta o de iniciativa.

En la actualidad la tendencia en el ámbito internacional –Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela, Chile, Canadá, Estados Unidos, en lo que respecta a América; Alemania, España, Francia, Italia y Suiza, en Europa, entre otras- con la finalidad de consolidar el Estado democrático han decidido incluir dentro de sus ordenamientos jurídicos estas figuras, creando una combinación entre régimen representativo con mecanismos de participación ciudadana, es decir, la inclusión de formas en las

¹⁶ SARTORI, Giovanni, *óp. cit. (Teoría de la democracia)*, p. 104.

que el pueblo interviene en la toma de decisiones, evitando así el monopolio de las instituciones de representación.

1.4. Democracia Social y Económica

La noción de democracia social, como refiere Sartori, surge con la obra *Democracia en América*, de Alexis de Tocqueville, en la que, con un criterio sociológico, realiza un análisis de la sociedad estadounidense y percibe que ésta se caracteriza por una igualdad de condiciones y es guiada preponderantemente por un espíritu igualitario. No surge entonces como antítesis de los regímenes opresores, sino de la aristocracia, pues se constituye como "una estructura social horizontal en lugar de una estructura social vertical."¹⁷

De esta manera, el término democracia social hace referencia, en su acepción original, a una sociedad en la que los miembros que la integran deben reconocer hacia las demás personas un valor igual, buscar el verse y tratarse socialmente como iguales.

Otra corriente nos dice que el fin social de la democracia es implantar mecanismos mediante el cual la gente organizada en pequeñas

¹⁷ SARTORI, Giovanni, *óp. cit. (Teoría de la democracia)*, p. 23.

comunidades o agrupadas en asociaciones voluntarias, participen, vigoricen y alimenten la democracia desde la base, es decir, partiendo desde la sociedad civil.

"En este sentido un término preñado de significado es el de sociedad multigrupal', o sea, aquélla estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven en conjunto a las macro democracias de conjunto, a la superestructura política."¹⁸

En la actualidad, investigadores sociales y organizaciones políticas y sociales utilizan a menudo el término "democracia social" para referirse y proponer la apertura de nuevos espacios para la actuación de los ciudadanos. En cuanto hace el término democracia económica, se sustenta en la idea de la igualdad en el aspecto económico, con la finalidad de equilibrar los extremos entre pobreza y riqueza, haciendo una redistribución del ingreso entre los integrantes de la colectividad, para de esta manera obtener una menor desigualdad entre los individuos, lo que se traducirá en un bienestar para la generalidad.

¹⁸ SARTORI, Giovanni, *óp. cit* p. 258.

Esta concepción surge como subespecie de la democracia industrial, planteada en las obras de Sydney y Beatrice Webb (*Industrial Democracy* y *A Constitution for the socialist Commonwealth of Great Britain*)¹⁹ en las que concibe a la democracia económica como "la democracia en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajo", de esta manera el trabajador se convierte, dentro de su microcosmos (comunidad económica), en el sujeto de la democracia, asimilándose al polítes, del Estado democrático, por lo que conciben entonces a la democracia económica, como "el autogobierno del trabajador en la propia sede del trabajo",²⁰ que deberá integrarse al universo democrático funcional de la comunidad política en donde subyace.

Otra corriente, a la cual me sumo, nos dice que el fin económico de la democracia será pues, mantener una búsqueda constante de igualdad económica, procurar la eliminación de extremos de pobreza y de riqueza, y en consecuencia, obtener como resultado, una amplia distribución del poder económico, tanto en la toma de decisiones, como de las utilidades, y de capital entre todos los participantes en las distintas actividades económicas, para lograr con ello un bienestar generalizado.

¹⁹ SARTORI, Giovanni, *op. cit.* p. 25.

²⁰ *Ibidem*.

Las democracias económica y social, son parte fundamental de la democracia en sentido político, pues gracias a éstas la democracia política se fortalece, con la integración a su estructura de micro universos democráticos, que consolidan su funcionamiento haciéndolo más auténtico.

1.5. Partidos Políticos

A continuación hacemos mención a la institución denominada partidos políticos que ha sido elemental en el desarrollo de la democracia a través de la historia; pues en efecto no se puede tratar a la democracia, sin aludir a un grupo social, que sin él, no se puede tener un despliegue democrático en un Estado, es decir, los partidos políticos.

Los partidos políticos encuentran su fundamento en la libertad de asociación. Su naturaleza es especial, esencialmente política.

El jurista Ignacio Burgoa refiere que: "un partido político, por su naturaleza orgánica y funcional, es una asociación de ciudadanos que presenta diversas características concurrentes que la distinguen de un simple grupo político. Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el pragmático, y el de permanencia, estructurados

coordinadamente en una forma jurídica”,²¹ por lo que es necesario entonces un grupo de ciudadanos, cuyo número debe consignarse normativamente atendiendo a la densidad demográfica, pues recordemos que los partidos deben presentar una corriente de opinión pública importante, además deben sustentar su actuar en base a principios ideológicos; de los que se desprenden su forma de ver la realidad política nacional, su plan de acción y sus propuestas para la solución a los problemas sociales, desarrollando un plan de gobierno que deberá asumir un carácter permanente.

Los partidos políticos representan corrientes de opinión de la ciudadanía entorno a la problemática general del pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado. La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son de oposición, representan un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, o sea, fungen como controles del gobierno.

En México la Constitución Política concibe a los partidos políticos en su artículo 41 como: "entidades de interés público...", lo cual implica reconocimiento como sujetos de derecho y la consecuente obligación del Estado de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo.

²¹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 13ª edición act., Porrúa, México, 2000, p. 534.

Se puede conceptuar también a los partidos políticos como grupos organizados que proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder, gobernando un Estado, a fin de hacer valer el programa político , económico y social que comparten sus miembros, es decir, son instituciones surgidas en el contexto de una legislación nacional o local, libremente formadas por individuos de diferentes sectores de la población, que al sumar su inquietud política a la defensa de sus intereses a través de su programa ideológico buscan por medio de su organización, mediante una estrategia, alcanzar el poder por la vía electoral, y una vez conseguido, mantenerse en él.

En el ejercicio de sus derechos constitucionales, los ciudadanos pueden asociarse de manera libre e individual para formar organizaciones que les permitan tomar parte en los asuntos políticos país. Para que esa organización de ciudadanos se convierta en partido político y adquiera los derechos, las prerrogativas y las obligaciones concomitantes, es necesario que gestione y obtenga su registro o reconocimiento legal como tal ante la autoridad electoral, para lo cual es indispensable que previamente se haya constituido y haya obtenido su registro como agrupación política nacional.

Los partidos políticos en México, son piezas esenciales en el sistema democrático, pues a través de ellos se canalizan las decisiones

económicas, políticas y sociales que definen el rumbo del país. No obstante, hoy transitan con una crisis que afecta su capacidad de atracción electoral, y por ende de representación de los intereses de la sociedad.

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

La participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Dicho de otra manera: la participación entendida como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos.

1.6. Representación Política

La Representación Política, es una institución democrática que se ha generado para representar los intereses de la población y se entiende como "la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera es considerada como expresión inmediata de la voluntad de la última" ²² y es a través de ésta por la que el ciudadano elige un representante que deberá tomar las decisiones correspondientes al ser estatal, pues la impracticidad e inclusive la imposibilidad material, impiden que el ciudadano, por sí, actúe en la toma de todas y cada una de las decisiones que afectan su esfera política, como sujeto y objeto de la democracia; por lo que ejerciendo su derecho al voto, los ciudadanos seleccionan de entre varias alternativas a la persona que fungirá como representante y por lo tanto integrara alguno de los órganos de representación política, ya sea una asamblea o parlamento y un jefe de Estado o de gobierno, dependiendo del régimen de gobierno de que se trate.

El pueblo, a través de las elecciones, principalmente, designa a un número de ciudadanos para que ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad del Estado.

²² JELLINEK, Jorge, *Teoría General del estado*, cit. por Marquet Guerrero Porfirio, La Estructura Constitucional del Estado Mexicano. Editorial UNAM, México. 1975, p. 73.

Ahora bien, la representación ha sido el método más apropiado para resolver la práctica de la democracia en las comunidades masivas; sin embargo, no sólo con la representación culmina la democracia, toda vez que en la mayoría de las veces, sobre todo en los países que adoptan un gobierno presidencial, los ciudadanos representados no son escuchados porque los representantes no los toman en cuenta.

La representación es figurativamente de todo el pueblo sociológico y no únicamente del pueblo político y ni si quiera del grupo que dentro de él haya realizado mayoritariamente la elección. A nuestro entender, sólo así debe conceptuarse la democracia representativa que en muchas ocasiones es una mera ficción y que no corresponde a la realidad por el desajuste entre los representantes y la nación representada o importantes sectores de ella.²³

En este orden de ideas, los representantes toman decisiones políticas de gobierno en un Estado no adoptadas por el pueblo, siendo el caso que tales decisiones afectan al mismo pueblo y éste debe expresar su conformidad o inconformidad de aquéllos. Si esto realmente sucediera en la práctica, es decir, que los ciudadanos fueran consultados por cualquier medio, éstos adoptan y ejecutan verdaderamente las decisiones a través de los representantes.

²³ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, op.cit. (Derecho constitucional mexicano), p. 527.

"(...) la democracia podría concebirse eventualmente, sin representantes, pero jamás sin ciudadanos, porque la democracia sin ciudadanos' es un contrasentido. Esto se desprende del hecho de que para la democracia, el ciudadano es un elemento substancial y esencial, mientras que la representación política tiene tan sólo un carácter procedimental y accesorio, puede haber ciudadanos sin representantes, pero no éstos sin aquéllos." ²⁴

En conclusión, la democracia no es solo una forma de gobierno, sino también una forma de vida, en este sentido, para que exista una armonía en la convivencia cotidiana, debe existir un mínimo de tolerancia y participación entre los miembros de una comunidad.

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

Con lo anterior cerramos el presente capítulo no sin antes manifestar que, en el régimen democrático las formas como el pueblo ejerce su poder pueden ser de manera directa, indirecta y semidirecta.

²⁴ COVIAN ANDRADE, Miguel, *La teoría del rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V., México, 2000, p. 4.

La democracia directa es una forma de gobierno en la cual el pueblo en asamblea, participa, delibera y resuelve sin intermediarios y de manera constante, sobre el ejercicio directo del poder.

Las democracias políticas modernas deben suponer un compromiso social para promover una equidad económica y cultural que sirva de base para un efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos.

Finalmente cabe mencionar que el concepto de democracia carece de un contenido preciso y definido, porque, en el recorrido de la humanidad a través de la historia del poder y su ejercicio, ha sido utilizadas como dispositivo justificador y legitimador de los más encostrados intereses de clases, grupos personas. Desde la aparición de las primeras estructuras sociales caracterizadas por la diferenciación entre gobernantes y gobernados hasta el Estado de Nuestros días, se observa una serie de fuerzas sociales que han evolucionado para mantener sus posiciones privilegiadas en las actividades sociales, políticas, económicas y culturales.

1.7 Estado de derecho.

Se considera oportuno incluir en el presente capítulo el tema del Estado de Derecho, en virtud de que tiene una gran vinculación con el orden jurídico del Estado y particularmente con los derechos políticos que se enfocan a la

institucionalización de la democracia y a los derechos económicos y sociales tendientes a una efectiva nivelación e igualdad socioeconómica. En efecto, es cierto que todo Estado crea y utiliza un derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Por ello la importancia de incluir el tema en el proyecto de investigación por lo que a continuación haré una breve exposición ya que se relaciona con nuestro tema principal de la democracia participativa.

Por lo anterior conviene compartir la siguiente consideración de Estado de derecho, mencionando que —el Estado sometido al Derecho o mejor el Estado cuyo poder y actividad vienen regulados y controlados por la ley; el Estado de Derecho consiste así fundamentalmente, en el imperio de la ley: Derecho y ley entendidos como expresión de la voluntad general”.²⁵

En efecto, el Estado de Derecho es aquel donde sus autoridades se rigen, permanecen y están sometidas a un derecho vigente en lo que se conoce como un estado de derecho formal.

Éste se crea cuando toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma; es así que el poder del Estado queda subordinado al orden jurídico vigente por cumplir con el procedimiento para su creación y es eficaz cuando se aplica en la realidad con base en el poder del estado a través de sus órganos de gobierno, creando así un ambiente de respeto absoluto del ser humano y del orden público.

²⁵ DIAZ, Elías. Estado de Derecho y Sociedad Democrática, 2ª ed., Editorial Cuadernos para el dialogo, S.A., Madrid, 1966, p. 7.

Sin embargo, no basta con que exista una autoridad pública sometida al derecho. Para estar en presencia de un verdadero y auténtico Estado de derecho, el ordenamiento jurídico del respectivo estado, debe reunir una serie de características que dan origen a un estado de derecho real o material. El concepto de estado de Derecho se explica por dos nociones: El Estado de Derecho en sentido formal y el Estado de Derecho en sentido material.

El surgimiento del Estado de Derecho coincide con el final del absolutismo e implica la imposición de la Burguesía entre el siglo XVIII y XIX, que junto con el poder económico alcanzado incluso reclamos de política y determinan una transformación radical en la sociedad y el concepto de Estado. En teoría, la proclamación del Estado de Derecho surge como oposición explícita al Estado absoluto: en esta última forma de estado, de hecho, los titulares del poder eran "absolutos", o sea que se liberaban de cualquier poder superior a ellos. Actualmente, de hecho, en gran parte de los estados del mundo los derechos civiles y políticos están garantizados a todas los individuos sin distinción, gracias a la evolución histórica y política que, a partir del estado absoluto, ha aportado al surgimiento del llamado estado de ley.

Podemos reconocer un ejemplo precursor del Estado de derecho en la constitución Inglesa del siglo XVII: revolución gloriosa combatida contra el absolutismo de la dinastía Stuart conduce a una serie de documentos (Bill of rights, Hábeas corpus, el Acta de Establecimiento), que demuestra la inviolabilidad

de los derechos fundamentales de los ciudadanos y de la subordinación del Rey en el Parlamento (que es representante del pueblo).

La proclamación consciente y presente del Estado de Derecho se logra a través de las dos grandes revoluciones de siglo XVIII: la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución francesa. En particular, es de importación en el Viejo Continente a los principios del Estado liberal, que luego será (más o menos amplio, más o menos utilizados por los distintos monarcas europeos) de las constituciones del siglo XIX.

Las críticas que se dirigen en general al Estado de derecho por la mayoría de la historiografía jurídica, a partir de diversas franjas ideológicas (socialistas, doctrina social de la Iglesia, por ejemplo) y las partes de la masa surgidas a fines del ochocientos y principios del novecientos es aquella de haber reconocido sólo en abstracto los derechos humanos fundamentales, sin tratar la actuación concreta de tales derechos. Por lo tanto, se ha realizado en todos los estados liberales de facto una situación que de hecho contrastaba con las proclamaciones de derecho prevista por los textos constitucionales vigentes.

Estas deficiencias se subsanan con la introducción de los principios del Estado del bienestar y la democracia; concretándose en el llamado Estado Social de derecho.

Se trata pues, de utilizar el esquema institucional del Estado de Derecho en cuanto a que se considera a éste como conquista histórica todavía válida; dicho esquema, si bien surge con el liberalismo no se agota en él; responde, a lo que el liberalismo tiene también de conquista histórica, preferentemente su lucha contra el absolutismo y su afirmación de los derechos humanos.²⁶

Cabe mencionar que los requisitos de un Estado de Derecho son los siguientes:

1. Deben crearse diferentes órganos de poder del estado y cada uno de ellos debe asumir una de las funciones de gobierno.
2. Esos órganos de poder del estado deben actuar autónomamente. Es decir, sus dictámenes o decisiones no pueden ser invalidadas, modificadas o anuladas por otro órgano.
3. Debe estar establecida la forma en que se nombran los titulares del respectivo órgano, y las solemnidades y procedimientos para poner término a sus cargos.
4. El poder debe estar institucionalizado y no personalizado, vale decir, debe recaer en instituciones jurídico-políticas y no en autoridades específicas, las cuales tienen temporalmente el poder en sus manos mientras revisten su cargo.
5. Tal vez el requisito más importante tiene que ver con que tanto las normas jurídicas del respectivo estado como las actuaciones de sus autoridades

²⁶ Ibidem p. 18.

cuando aplican dichas normas jurídicas, deben respetar, promover y consagrar los derechos esenciales que emanan de la naturaleza de las personas y de los cuerpos intermedios que constituyen la trama de la sociedad.²⁷

Así mismo las características que corresponden como exigencias a todo auténtico Estado de Derecho se concreta en las siguientes: el impero de la ley; separación de poderes; legalidad de la administración y los derechos y libertades fundamentales.

Para concluir este punto se hace el intento de trazar un esquema de los principales derechos, que en cuanto conquistas históricas cabe considerar hoy como exigencias fundamentales dentro de un Estado de Derecho:

1. Derecho a la vida y a la integridad física. Respeto a la dignidad moral de la persona.
2. Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.
3. Derecho a la libertad religiosa.
4. Derecho a la libertad de reunión y asociación.
5. Derecho a la libertad de circulación y a la residencia.
6. Derechos económicos y sociales.
7. Derechos políticos tendientes a la institucionalización de la democracia.

²⁷ Ibidem., p. 27.

8. Derecho efectivo de todos los hombres a una participación igualitaria en los rendimientos de la propiedad.
9. Derecho de igualdad ante la ley.
10. Derecho a la seguridad y garantía a la administración de justicia.

Al respecto solamente se ha mencionado el núcleo central de aquellos derechos y libertades cuya falta o arbitraria limitación impide la existencia de un auténtico estado de Derecho y favorece la implantación de un sistema político absolutista o totalitario.

A continuación pasaremos a explicar el tema relativo a la democracia participativa ya que es uno de los aspectos centrales de nuestro trabajo de investigación.

CAPITULO SEGUNDO

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

SUMARIO: Introducción. 2.1. Democracia Participativa. 2.2. Tipos de Democracia Participativa. 2.2.1. Participación Pasiva. 2.2.2. Participación Activa. 2.3. Mecanismos de Democracia Participativa. 2.3.1. Plebiscito. 2.3.2. Referéndum. 2.3.3. Iniciativa Popular. 2.3.4. Revocación de Mandato.

Introducción

El propósito de este capítulo es dar una explicación sobre el tema de democracia participativa ya que para el desarrollo de este trabajo de investigación es fundamental hacer referencia en forma detallada a cada uno de estos mecanismos de participación ciudadana; en efecto, el tema que nos ocupa en el presente capítulo no estaría completo, sin antes hablar de cómo se ha venido desarrollando la democracia participativa en el mundo actual, es por ello que iniciaremos haciendo un estudio sobre ésta y su clasificación, para con ello tener una visión más clara de las ventajas y desventajas que conllevaría incluirla dentro de nuestro marco jurídico; así mismo se analiza cada una de las figuras de participación ciudadana para poder entender en qué consiste cada una de ellas. Todo ello debido a que en la última década se ha registrado un importante cambio que denota un nuevo concepto de la institucionalidad democrática en la cual el factor

principal es el despertar ciudadano en muchos países.

La participación ciudadana es en la actualidad una condición necesaria de la democracia, sin duda, una de las formas más importantes es aquella que se manifiesta en los procesos electorales, es decir, el de votar en la elección de sus gobernantes, sin embargo, el Estado moderno exige otras formas de participación en la toma de decisiones por parte de sus ciudadanos tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Así mismo, abordaremos el tema de la Democracia Participativa en el ámbito internacional, principalmente en Europa y América Latina, es por ello que trataremos de exponer de manera breve los mecanismos de participación ciudadana que han incorporado a su marco jurídico, y que se han venido implementando en algunos de estos países, para con ello, tener una visión más clara de la conveniencia o no de la aplicabilidad de los mismos a nivel Federal en el Estado Mexicano.

Cabe mencionar que actualmente la mayoría de los países han incorporado a sus Constituciones instrumentos de participación ciudadana, con lo que cada día avanzan más en la consolidación democrática de sus Estados.

Es por ello la importancia de incluir en el presente capítulo un estudio comparado de los diferentes ordenamientos legales que contemplan instrumentos de participación ciudadana, para de esta manera tener una visión más amplia y definida de cómo podrían aplicarse o incorporarse en el Estado Mexicano estos mecanismos de participación ciudadana; tomando en cuenta las experiencias, ventajas y desventajas que se han tenido en otros países; para que de esta manera, se pueda crear un marco legal acorde a la realidad mexicana, y así los ciudadanos mexicanos puedan participar de manera más activa en la vida política del país a través de estos instrumentos de participación ciudadana.

2.1. Democracia Participativa

Muchas veces se piensa que la participación ciudadana consiste sólo en ir a votar; que la única forma que tenemos de participar es eligiendo a nuestros gobernantes. Sin embargo, esto no es así: participar es tomar parte activamente en un espacio social elegido, es moverse por uno mismo. De tal manera, profundizaremos un poco más acerca de qué significa para la democracia la palabra participación.

Participación "en principio significa tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa "compartir" algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es un acto social."²⁸

Para Giovanni Sartori la participación es tomar parte en persona, y una parte autoactiva. La participación no es un mero "ser parte de", sino un "tomar parte" en forma voluntaria y activa por el propio sujeto. La participación es auto movimiento, con todas las virtudes que se le atribuyen autodominio, autorrealización y autoeducación.

La participación es una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como actores que, al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas en formas de actuación colectiva, con una cierta autonomía frente a otros actores políticos y sociales. Participación también significa darse la oportunidad de ser parte de una realidad y reconocer que ésta puede ser modificada. Con la participación ciudadana se busca que los ciudadanos no sean sólo objeto pasivo del gobierno, sino también un sujeto activo que llegue a cogobernar, es decir, un gobierno que emane de la voluntad ciudadana y permanezca bajo su observancia.

²⁸ MERINO, Mauricio, *La Participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México. 1996, p. 9.

Por lo tanto, la democracia participativa o participación ciudadana "es un conjunto de actividades voluntarias a través de las cuales el ciudadano interviene en los asuntos de la comunidad. Gracias a esta participación a través del voto, o formando parte de sindicatos, asociaciones civiles, organizaciones vecinales, partidos políticos, etc., otorgamos o quitamos el apoyo a los gobernantes, buscamos soluciones a los problemas, protestamos y generamos propuestas."²⁹

La participación ciudadana es la intervención de las personas y los colectivos en actividades que influyan en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses sociales. Dicho de otro modo, la participación ciudadana puede definirse como el tomar parte activa en todos los aspectos que hoy comprende la denominada esfera pública.³⁰ El plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato son algunos mecanismos que se les puede definir como aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos.

En la mayoría de las veces este tipo de mecanismos funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la

²⁹ *El Orden Político Democrático*, Apuntes de cultura democrática, México, 2000, p. 30.

³⁰ JIMENEZ, MONICA y Mujica Pedro, *Participación ciudadana y cohesión social*, Corporación participa, Santiago de Chile, 2003.

función gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, son considerados mecanismos de democracia participativa y no solo semidirecta.

2.2. Tipos de Democracia Participativa

Diversos doctrinarios clasifican a la participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, determinándolos como participación pasiva o participación activa. Estas formas pueden presentarse desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia entre estos dos actores.

2.2.1. Participación Pasiva

La democracia pasiva la encontramos en regímenes en transformación que no han llegado aún a la consolidación de una democracia liberal, al mismo tiempo, ya no son regímenes autocráticos por el hecho de que básicamente funcionan como principio del régimen electoral, es decir, que llegan al gobierno los representantes que fueron votados por los ciudadanos. Sus elementos son los siguientes:

- ◆ Exclusividad o limitación de los electores, contraria a la universalidad del

voto de la democracia liberal.

- ◆ Tutelaje, como dominios reservados para poderes o actores de veto que influyen en las elecciones.
- ◆ Delegativa, cuando uno de los poderes domina a los otros y por ende no funciona el sistema de pesos y contrapesos.
- ◆ Liberalidad que afecta a las libertades políticas, pero sobre todo se debe a la ausencia de un auténtico estado de derecho.

◆ 2.2.2. Participación Activa

Por su parte, los regímenes que tienen un sistema de democracia activa, la ciudadanía cuenta con diferentes instrumentos para evaluar el trabajo de sus representantes, logran comprometer a sus representantes a ser más responsables y eficaces. Sus características son las siguientes:

- ◆ La ciudadanía tiene la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, del país en general y el sistema político en particular, esto con la intención de contar con una ciudadanía informada, con herramientas para evaluar el trabajo del gobierno, emitir un juicio político o asumir una posición y actuar.
- ◆ Tiene conocimiento y respeto por la ley, conocen sus derechos, teniendo la disposición y capacidad de respetarlos y exigir su respeto.

- ◆ Existen mecanismos con los que la ciudadanía puede hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado. Cabe señalar que el gobierno no está obligado a cambiar su actuación con base en estas opiniones, pero este tipo de relaciones sociedad gobierno legitiman las acciones de éste último.
- ◆ La sociedad cuenta con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y su opinión puede definir el sentido de las medidas tomadas. Es en este nivel donde se pueden implementar las figuras de participación ciudadana como el plebiscito y el referéndum.
- ◆ Hay un apego e identificación a un régimen democrático.
- ◆ Aceptación del deber cívico de participación en la vida política.
- ◆ Despliegue de un conjunto de valores como justicia, libertad, igualdad, tolerancia entre otros.

Los ciudadanos cuentan con la posibilidad de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad.

- ◆ Existe una capacidad para dialogar, tomar decisiones, organizarse y resolver los conflictos de manera no violenta.

Como afirma Enrique Correa, "la participación ciudadana existe cuando hay sociedades vivas, cuando hay una ciudadanía fortalecida", así la manera como los ciudadanos utilicen estas nuevas herramientas, contribuirá a definir el futuro de la participación ciudadana".³¹

2.3. Mecanismos de Democracia Participativa

En un Estado democrático de derecho hay muchos mecanismos de participación ciudadana, los cuales sirven al Estado para canalizar las inquietudes de su sociedad, escuchar e interpretar sus reclamos y opiniones. Ello, a su vez, da sustento a los procesos decisionales y de legitimidad del gobierno. Por lo que, es innegable la importancia que tiene para cualquier país democrático contar con mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

2.3.1. 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

³¹ CORREA, Enrique, *Participación ciudadana y gobernabilidad*, Primer seminario conceptual sobre participación ciudadana y evaluación de políticas públicas, FLACSO, www.eurosur.org.

Plebiscitum para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos, y se efectuaba a petición del magistrado popular llamado tribuno.

Rafael de Pina define al plebiscito como "la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes".³²

Raúl Chávez Castillo define al plebiscito como "la consulta hecha a los electores que efectúa un gobernante para que expresen su aprobación o rechazo previo a sus actos o decisiones, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la entidad o país que gobiernan".³³

Ricardo Álvarez, al plebiscito lo define como una derivación o modalidad del referéndum, de tal modo que "el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa. Se refiere más a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio".³⁴

³² Diccionario de Derecho, 34ª ed., Porrúa, México, 2005. p. 408.

³³ Diccionario Practico de Derecho, Porrúa, México, 2005, p. 197.

³⁴ ALVAREZ, A, Ricardo, Democracia Directa, En revista quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Núm. 58, 1998.p.60

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.

El plebiscito, al tratarse de una consulta donde los ciudadanos dicen "sí" o "no" a una cuestión política-administrativa, puede ser:

- a) Consultivo, no obliga jurídicamente a las autoridades a actuar en el sentido en que la voluntad popular se ha manifestado;
- b) Vinculatorio, la autoridad debe acatar la decisión de los ciudadanos, es decir, si dice "sí", hacer o llevar a cabo el acto político, si dice "no", están obligados a no actuar.

C) ALVAREZ, A, Ricardo, Democracia Directa, En revista quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Núm. 58, 1998.p.60

2.3.2. Referéndum

"Del latín *referéndum*, gerundio de *refere*, referir y de *referendus*, que debe ser referido. Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone".³⁵

³⁵ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, H/Z, *op. cit.*, p. 1750.

Daremos a continuación diversos significados de este concepto, para tener una visión más amplia de lo que es esta institución.

El Maestro Burgoa señala que el referéndum "es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o la ley debe ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento."³⁶

Raúl Chávez Castillo define al referéndum como "un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de un Congreso sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de su competencia legislativa".³⁷

Para Carlos S. Fayt, el referéndum "es el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en alguna de las etapas del proceso de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo. Se hace efectivo mediante un procedimiento de consulta del cuerpo electoral, a fin de que éste, a través del sufragio, se pronuncie por la aprobación o el rechazo de las resoluciones adoptadas por alguno de los órganos del poder en el Estado. En

³⁶ Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 6ª. edición, Porrúa, México, 2000, p. 339.

³⁷ CHAVEZ, CASTILLO, Raúl, op.cit., p. 225.

consecuencia, denominase referéndum tanto al derecho de ratificación o desaprobación de las leyes que tiene el pueblo, como al procedimiento o técnica gubernamental, por medio de la cual se efectiviza la actuación del pueblo, entendido como cuerpo electoral.³⁸

De lo anterior, se desprende que el referéndum es una institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por el órgano creador de las leyes.

Manuel García Pelayo, clasifica al referéndum:

A. Por su fundamento jurídico en:

- a) Obligatorio, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas, y
- b) Facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del jefe del Estado.

B. Por su eficacia Jurídica:

- a) De ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por la previa aprobación del cuerpo electoral, que vienen a sustituir así a la voluntad sancionadora de las leyes (ordinariamente, el jefe del Estado).

³⁸ FAYT, Carlos S., Derecho Político, Abeledo Perrot. Argentina. 1962. p. 349.

Consultivo, cuando el resultado de referéndum, no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias. El referéndum es una institución característica del régimen democrático. Supone esta institución una amplia facultad otorgada al cuerpo electoral para la ratificación o desaprobación de las leyes; requiere para su buen funcionamiento la existencia de un gran espíritu ciudadano, y el consiguiente interés por los asuntos públicos.

2.3.3. Iniciativa Popular

El diccionario de la Real Academia, define a la iniciativa como el "Derecho de hacer una propuesta. Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas y mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas".³⁹

Para Chávez Castillo la iniciativa popular "es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos de una entidad o país podrán presentar al Congreso respectivo, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a éste expedir".⁴⁰

³⁹ Diccionario de la Lengua Española, H/Z, tomo II, *op. cit.*, p. 1168.

⁴⁰ Diccionario Práctico de Derecho, *op.cit.*, p. 138

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; así mismo, constituye también el derecho de una fracción del cuerpo electoral para proponer proyectos de nuevas leyes, de reformas legales o de derogación de las existentes, causando efectos en las tareas del Poder Legislativo"⁴¹. 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.

Susana Thalía 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".⁴²

Cabe señalar que existen requisitos muy rigurosos en las legislaciones en donde está vigente la iniciativa popular puesto que es indispensable, además de ser promovida por un importante número de electores, contar con una mayoría calificada –casi siempre 2/3 ó 3/4 partes- para que ésta prospere.

⁴¹ VERA MARTINEZ, Martín, op. cit., p. 186.

⁴² PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, ed. Porrúa, México P. 511

La iniciativa popular se clasifica en: *constitucional o legal*, se divide según la materia sobre la que se ejerza, corresponda al orden fundamental o al grado inferior. Y en *simple o formulada*, según que sólo contenga la indicación de la materia sobre la que se pretenda legislar, o que también se incluya un proyecto de cómo se pretenda que sea la reglamentación.

Cabe hacer mención, que el electorado no sule la función del órgano constituido para la elaboración de leyes al presentar o redactar la ley, porque ésta tiene que discutirse mediante los mecanismos de la formación de leyes implantados en la Constitución Política del Estado y en las leyes reglamentarias, es decir, los ciudadanos sólo presentan el proyecto como suelen hacerlo el Presidente, los Gobernadores, los Legisladores y, en general, todo órgano constituido que tenga facultad para iniciar leyes.

2.3.4. Revocación de Mandato

El denominado mandato representativo surge en Francia en 1789, cuando se anularon los límites impuestos a los legisladores sobre la forma en que debían resolver los problemas; aun después del estallamiento de la revolución francesa era común dar instrucciones a los representantes.

Los Constitucionalistas franceses denominaron revocación de mandato

(*Recall*) "al procedimiento que permite al cuerpo electoral, antes de concluir un mandato electivo, ponerle fin a la representación".⁴³

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 éste no las cumple, puede ser destituido mediante la revocación del mandato por los electores o comitentes".⁴⁴

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.

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 latín *mandatum*, que quiere decir orden.

El *recall* o revocación de 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

⁴³ Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomoVII, R-S. 21ª edición. Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1989, p. 228.

⁴⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques, *El contrato social*, Ed. Porrúa - Delma, México, 1999, p.255.

que concluyan su período, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.

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. Este mecanismo de participación ciudadana permite a los votantes separar a un representante de su cargo público antes del plazo previsto para la conclusión de su mandato.

Dentro de las diversas formas de participación ciudadana que hemos analizado en el presente trabajo, la revocación de mandato es la de mayor impacto político, ya que se trata de dar por terminado el mandato de una autoridad o de un representante, por lo que su inclusión en nuestro sistema jurídico debe precisarse con la mayor claridad posible.

CAPITULO TERCERO

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

SUMARIO: Introducción 3.1 Suiza. 3.2 España. 3.3 Francia. 3.4 Italia. 3.4 Portugal. 3.6 Argentina. 3.7 Brasil. 3.8 Colombia. 3.9. Guatemala. 3.10 Uruguay. 3.11 Análisis Comparativo.

Introducción

Como en todas las ciencias, la meta primordial del Derecho Comparado es el conocimiento. La ciencia del Derecho comprende no sólo las técnicas de interpretación de los textos, los principios, las reglas y las normas de un sistema nacional, sino también el desentrañar modelos para prevenir o resolver conflictos sociales, entonces esta disciplina del Derecho Comparado nos brinda una gama de soluciones mucho más amplia que una ciencia consagrada en un solo país, por la razón de que los diferentes sistemas del mundo pueden aportar una mayor variedad de soluciones o ideas de las que podría concebir el estudioso más imaginativo y especializado en su propio sistema.

En la presente investigación se ha incorporado este estudio de Derecho Comparado con el propósito de coadyuvar a intensificar y enriquecer la oferta de soluciones o propuestas, ya que nos proporciona la oportunidad de encontrar una

mejor solución a las situaciones de nuestro tiempo y lugar.

El Derecho Comparado es uno de los métodos jurídicos más importantes, pues tiene como finalidad observar el desarrollo legislativo de otras Naciones y su experiencia en la aplicación de esas normas, lo cual es una información relevante para medir cual sería el éxito de integrar tales en el marco del sistema jurídico mexicano y las posibilidades de eficacia de dicha ley, sobre todo para corregir los errores legislativos que se hayan cometido en otras legislaciones, mejorando su eficacias y operatividad para la realidad social que se vive en el sistema jurídico Mexicano . Con ese propósito se han tomado como referencia algunos países europeos como Suiza, Francia, España, Portugal que son países que han representado un gran avance en el desarrollo de sus instituciones democráticas y particularmente en los mecanismos de democracia participativa. Así mismo otros países de similar estructura al Estado Mexicano, tales como Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala y Uruguay que también considero han avanzado en el desarrollo de estos mecanismos de participación ciudadana, además por ser tan cercanos política, social y culturalmente.

Por lo anterior, la importancia de desarrollar el estudio de Derecho Comparado no únicamente de otros países, sino también de lo que sucede en México, por ser un Estado Federal compuesto por Entidades Federativas autónomas. El presente estudio de Derecho Comparado nos dará una mejor fortaleza en las propuestas que se realicen.

A continuación revisaremos las diversas figuras que se encuentran reguladas en los países que hemos mencionado.

3.1. Suiza

Suiza, es el estado federal pionero en la incorporación y utilización de elementos de democracia semidirecta, la práctica de la iniciativa popular se encuentra difundida a nivel de los cantones y fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. La constitución de Zurich de 1869 precipitó el principio representativo, permitiendo al pueblo imponer su juicio por medios constitucionales, en la búsqueda de una más adecuada distribución del poder y una mayor legitimidad.

La Constitución Federal de la Confederación Suiza regula dos de las instituciones de democracia indirecta: el referéndum y la iniciativa popular.

Suiza se compone de veintitrés cantones soberanos, unidos en un vínculo que forman en conjunto la Confederación Suiza. (Art. 1 de la Constitución).

Algunas constituciones cantonales prevén el referéndum y la iniciativa

popular, "(...) el artículo 90 de la Constitución del cantón de Berna, por su parte establece que: la petición de una revisión de la Constitución puede ser hecha... por 8,000 ciudadanos activos, en la forma que determine la ley, mientras otros cantones –salvo el de Ginebra, único que no lo contempla- la extiende también respecto de las leyes ordinarias".⁴⁵

La Confederación Suiza garantiza a los cantones su territorio, su soberanía en los límites fijados por el artículo 3° de su Constitución Política. Todo ciudadano de un cantón, es ciudadano suizo, por lo que puede, con ese título, tomar parte, en el lugar de su domicilio, en todas las elecciones y votaciones en materia federal, después de haber justificado debidamente su calidad de elector. Nadie puede ejercer derechos políticos en más de un cantón.

Así mismo, el derecho de los ciudadanos suizos a participar "en todas las votaciones en materia federal" es proclamado por la constitución, de donde se desprende que, la constitución de la federación suiza, contemple tres espacios de participación ciudadana. Las *landgemeine*, el referéndum y la iniciativa popular.

Al respecto distintos tratadistas señalan que los *lendgemeine* son la

⁴⁵ Enciclopedia Jurídica Ameba, Driskill Enciclopedia Jurídica Ameba, Driskill, tomo XV, IMPO-INSA, Argentina, p. 852.

institución de democracia directa por antonomasia, consistente en reuniones anuales, al aire libre, donde participan todos los electores del cantón, actuando a modo de asambleas legislativa para revisar la constitución cantonal, aprobar proyectos de ley, etc., y facultad electoral, como por ejemplo, para elegir al consejo de gobierno del cantón.

Además del texto constitucional Suizo se desprenden cuatro tipos de referéndum: los legislativos (pueden ser sometidas las leyes federales, los decretos federales urgentes que no deroguen la constitución y los decretos federales de alcance general), los convencionales, los de adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales de acuerdo a su artículo 89 núm., 2,3,4 y los de reforma total de la constitución artículo 120.1 en donde el referéndum puede ser obligatorio o facultativo en cuanto a su realización, el primer supuesto se presenta para los casos de revisión total del pacto Federal y para reformas parciales al mismo, así como para actos gubernativos de emergencia que signifiquen una derogación de la ley fundamental, el segundo está contemplado para leyes y disposiciones de carácter general , algunos tratados internacionales y actos gubernativos de urgencia que no afecten a la constitución.

Cabe aclarar que la iniciativa popular Suiza está reconocida a escala federal y cantonal; en el ámbito federal solo se admite en materia constitucional para una reforma total.

El referéndum constitucional obligatorio está previsto en todas las etapas del procedimiento de reforma: 1) la iniciativa, 2) el proyecto articulado y 3) una vez terminado el proceso, la reforma y los casos, sea de reforma parcial o total del texto, quedan estipulados en los artículos 120, 121, 122 de la constitución.

La iniciativa popular consiste en una petición que es presentada por 1000.000 ciudadanos suizos con derecho a voto, en la cual solicitan la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la constitución en vigor.

Una ley federal determinará las formalidades para las peticiones de iniciativa popular y para los referéndums relativos a la revisión de la constitución federal. (Art. 122 de la Constitución).

La verdadera característica del pueblo Suizo, radica en la diversidad de tipos de democracia albergados en ella, ya que por un lado se presenta una forma representativa, otra directa, así como colegial y por otra parte no es parlamentaria.

3.2. España

La Constitución Política de España se propone intensificar la participación de los ciudadanos y, además, se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. (Art. 2º de la Constitución).

España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria y, por consiguiente, como democracia representativa. (Art. 1 de la Constitución).

El Rey es el jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia; arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asumen la

más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las Leyes. (Art. 56, apartado 1 de la Constitución).

Corresponde al Rey, entre otras facultades: Sancionar y promulgar las leyes y, Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. (Art. 62, inciso a) y c) de la Constitución).

Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. (Art. 23, apartado 1 de la Constitución).

Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado. Ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. (Art. 66, apartado 1 y 2 de la Constitución).

Por su parte, el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los ministros y de los demás miembros que

establezca la Ley.

El Estado Español se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. (Art. 137 de la Constitución). Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. (Art. 139, apartado 1 de la Constitución).

Así, el referéndum se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta (Art. 5º, apartado 1 de la Ley Orgánica del Referéndum).

La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

Sin embargo, también se prevé que los ciudadanos puedan presentar proposiciones de ley suscritos por firmas de electores, que está reglamentado por la Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa Legislativa Popular, que determina las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. En todo caso se exigen no menos de 500,000 firmas acreditadas de ciudadanos auténticas.

No procederá dicha iniciativa en materias propias de la Ley Orgánica; en materias de naturaleza tributarias o de carácter internacional; ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia; respecto de la planificación de la actividad económica del Estado español y, respecto de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (Art. 87, apartados 1 y 3, 131, 134, apartado 1 de la Constitución y 2º de la Ley).

Este reconocimiento constitucional de la iniciativa legislativa popular, permite instrumentar la directa participación del titular de la soberanía en la tarea de elaboración de las normas que rigen la vida de los ciudadanos y, además, da la posibilidad a la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por los ciudadanos, pero que no encuentran eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria.

La iniciativa popular se ejerce mediante la presentación de proposiciones de Ley suscritas por las firmas de, al menos, 500,000 electores certificadas por un Notario, por un Secretario Judicial o por el Secretario Municipal correspondiente al municipio en cuyo censo electoral se halle inscrito el firmante; y junto con la firma del elector, se indicara su nombre y apellidos, número de documento nacional de identidad y municipio en cuyas listas electorales se halle inscrito.

La certificación deberá indicar la fecha y podrá ser colectiva, pliego por pliego, indicando el número de firmas contenidas en dicho pliego.

Ahora bien, el escrito de presentación de iniciativa legislativa popular, debe contener: el texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos; un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de Ley; y la relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa, con excepción de los datos personales de todos ellos. (Art. 3º, apartado 2 de la Ley).

Las proposiciones de Ley que presenten los ciudadanos y que tome en consideración el Senado, se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición, es decir, la Cámara de los Diputados es la competente para conocer de las iniciativas legislativas populares. (Art. 89 de la Constitución).

Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional el recurso de amparo.

Por lo que se refiere al referéndum, la Ley Orgánica 2/1980 de 18 de enero,

denominada Regulación de las distintas Modalidades de Referéndum, reglamenta las condiciones y el procedimiento del referéndum previstas en la Constitución Política de España (Art. 92 de la Constitución) que prevé cuatro tipos, a saber:

1) Referéndum Consultivo. (Art. 92, apartado 1 de la Constitución). Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum de todos los ciudadanos.

El referéndum será convocado por el Rey, como facultad que ya comenté, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

El referéndum Consultivo requiere de la autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno, que debe contener los términos exactos en que haya de formularse la consulta. (Art. 6° de la Ley).

2) De Ratificación de Iniciativa de Autonomía. (Art. 151, apartado 2 de la Constitución).

La iniciativa del proceso Autonómico corresponde a todas las

Diputaciones interesadas o al órgano interinsular correspondiente y a las dos terceras partes de los municipios cuya población represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Estos requisitos deberán ser cumplidos en el plazo de seis meses, desde el primer acuerdo adoptado al respecto por alguna de las Corporaciones locales interesadas. (Art. 143, apartado 2 de la Constitución).

3) De Aprobación y Modificación de Estatutos de Autonomía. (Art. 152 de la Constitución).

Una vez sancionados y promulgados los respectivos Estatutos, solamente podrán ser modificados mediante los procedimientos en ellos establecidos y mediante referéndum entre los electores inscritos en los censos correspondientes. (Art. 152, apartado 2 de la Constitución).

4) El Constitucional. (Art. 168 de la Constitución).

La iniciativa de reforma constitucional se ejercerá por el Gobierno, el Congreso y el Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras.

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de iniciativa de reforma

constitucional o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de dicha iniciativa de reforma constitucional, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa. Es decir, como vemos los ciudadanos no tienen derecho de iniciativa tratándose de reforma constitucional. (Art. 166 de la Constitución).

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras, es decir, España cuenta con el referéndum constitucional facultativo. (Art. 167, apartado 23 de la Constitución).

Cuando se proponga la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, sección primera del Título primero, que se refiere a los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas o al Título II, que establece lo referente a la Corona, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras.

Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación. (Art. 168 de la Constitución).

Es condición previa para el referéndum constitucional, la comunicación por las Cortes Generales al Presidente de Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. La comunicación debe acompañarse, de la solicitud que, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras la haga.

Recibida la comunicación, se procede a la convocatoria dentro del plazo de treinta días y a su celebración dentro de los sesenta días siguientes.

En cuanto al procedimiento de referéndum, éste está sometido al régimen electoral general en lo que sea de aplicación y no se opongá a la Ley. (Art. 11, apartado 1 de la Ley).

3.3. Francia

La Constitución de la República de Francia prevé solamente el referéndum.

Francia es una República indivisible, laica, democrática que de origen, raza o religión y que respeta todas las creencias. (Art. 11 de la Constitución).

El principio fundamental de la República de Francia es: gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. (Art. 2° de la Constitución).

La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum.

El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto.

Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos, que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos. (Art. 114 de la Constitución).

La República Francesa cuenta con un Presidente de la República, que velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. (Art. 5° de la Constitución).

El Presidente de la República será elegido por un periodo de siete años por sufragio universal directo por mayoría absoluta de votos emitidos. De no obtenerse dicha mayoría en primera vuelta, se procederá, el domingo posterior al siguiente, a una segunda vuelta. Solamente podrán presentarse a ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta, después de la retirada en su caso de candidatos más favorecidos. (Art. 6° y 7° de la Constitución).

El primer Ministro dirigirá la acción del gobierno. Será responsable de la defensa nacional, Garantizará la ejecución de las leyes. (Art. 21 de la Constitución). El gobierno determinará y dirigirá la política de la Nación. Dispondrá de la Administración. (Art. 20 de la Constitución). Asambleas, publicadas en el Boletín Oficial, podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a los servicios públicos que concurren en ella, o que proponga la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiera tener incidencias en el funcionamiento de las instituciones.

Cuando se organice el referéndum a propuesta del Gobierno, éste presentará ante cada asamblea una declaración que será seguida de un debate. Cuando el referéndum concluya con la aprobación del proyecto

de ley, el Presidente de la República promulgará la ley dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de la consulta. (Art. 11 de la Constitución).

La República Francesa, además del Presidente, del Primer Ministro, de la Asamblea Nacional y del Senado, cuenta con el Consejo Constitucional que ésta compuesto por nueve miembros, cuyo mandato durará nueve años y no será renovable. EL Consejo Constitucional se renovará por tercios cada tres años. Tres de sus miembros serán nombrados por el Presidente de la República, tres por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado. (Art. 56 de la Constitución).

El Consejo Constitucional velará por la seguridad de las operaciones de referéndum y proclamará sus resultados. (Art. 60 de la Constitución).

La iniciativa de reforma Constitucional corresponde conjuntamente al Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro, y a los miembros del Parlamento, por lo que los ciudadanos no cuentan con este derecho político, ni de iniciativa legislativa ni de reforma constitucional, por lo que a la fecha sólo existen proyectos para introducirla.

3.4. Italia

La Constitución de la República Italiana del 27 de diciembre de 1947, regula, al igual que la Confederación Suiza, dos de las instituciones de democracia indirecta: el Referéndum y la Iniciativa Popular. Italia es una República democrática basada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo quien la ejerce en la forma y en los límites de la Constitución. (Art. 114 de la Constitución).

La República se divide en Regiones, Provincias y Municipios. (Art. 114 de la Constitución).

Todos los ciudadanos italianos tienen igualdad de derechos sociales y son iguales ante la ley, sin distinción de sexo, de raza, de lengua, de religión, de opiniones políticas y de condiciones personales y sociales. (Art. 114 de la Constitución).

Por su parte respecto a las votaciones, entendiéndose éstas no sólo para cuestiones de elegibilidad, sino tratándose de sufragios en el referéndum, son electores los ciudadanos italianos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la mayoría de edad. El voto es personal e igual, libre y secreto. Su ejercicio es un deber cívico. El derecho de voto únicamente puede limitarse por incapacidad civil o por efecto de sentencia penal irrevocable y en los

casos de indignidad moral que menciona la ley civil respectiva. (Art. 48 de la Constitución).

La Constitución Política de Italia prevé la iniciativa popular, donde la fase introductoria consiste esencialmente en la iniciativa, ya que todo los ciudadanos pueden dirigir peticiones a las Cámaras, es decir, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, toda vez que la función legislativa la ejercen colectivamente éstas dos Cámaras, solicitando medidas legislativas o exponiendo sus necesidades, en forma de proyecto de ley, con la obligación de que dichas Cámaras, adopten alguna deliberación al respecto. (Art. 50 y 70 de la Constitución).

El pueblo ejerce la iniciativa de leyes mediante la propuesta de un proyecto redactado en artículos, de al menos cincuenta mil electores. (Art. 71, segundo párrafo de la Constitución).

Cada proyecto de ley presentado a una Cámara, con arreglo a las normas de su reglamento será examinado por una comisión y después por la misma Cámara que lo aprobará artículo tras artículo y mediante votación final.

Las leyes las promulga el Presidente de la República, dentro del mes de su aprobación. Si las Cámaras, cada una por mayoría absoluta de sus

miembros, declaran su urgencia, la ley se promulgará en el término que la misma establezca.

Las leyes se publicarán inmediatamente después de su promulgación y entraran en vigor al décimo quinto día sucesivo a su publicación, salvo cuando la ley establezca un plazo distinto. (Art. 73 de la Constitución).

Tratándose de referéndum, éste se convocará para otorgar la aprobación total o parcial de una ley o de un acto con valor de ley, cuando sea requerido por lo menos por quinientos mil electores o por cinco Consejos Regionales, que es un organismo de las Regiones.

No se admitirá el referéndum para:

- a) Las leyes tributarias y de presupuestos;
- b) Las leyes de amnistía e indulto y,
- c) Las leyes de autorización para ratificar los tratados internacionales.

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

La propuesta sujeta a referéndum será aprobada si en la votación ha participado la mayoría de los derechohabientes y si se alcanza la mayoría de votos

válidamente expresados.

La ley determinará las modalidades de actuación del referéndum. (Art. 75 y 121 de la Constitución).

El Presidente de la República es el jefe de Estado y representa la unidad nacional y tiene el derecho de convocar a referéndum en los casos previstos por esta Constitución que estamos comentando. (Art. 87, quinto párrafo de la Constitución).

Cada Región tendrá un Estatuto que, conforme con esta Constitución y las leyes de la República, establecerá las normas relativas a la organización interna de la región. El estatuto reglamentará el ejercicio del derecho de iniciativa y del referéndum sobre las leyes o las disposiciones administrativas de la Región y se ocupará de la publicación de las leyes y de los reglamentos regionales. (Art. 123, primer y segundo párrafo de la Constitución).

3.5. Portugal

En Portugal los ciudadanos electores pueden ser llamados a referéndum vinculante, por decisión del Presidente de la República a

propuesta de la Asamblea de la República o del Gobierno, sobre cuestiones de relevante interés nacional; pero quedan excluidas de la consulta popular las modificaciones a la constitución, las materias previstas en el artículo 164 denominadas de competencia política y legislativa, del artículo 167 las materias de competencia de la Asamblea de la República y las materias presupuestarias, tributarias o financieras, según el artículo 118 intitulado del referéndum, mismo que a continuación se cita y que textualmente establece:

"Artículo 167. Es competencia exclusiva de la Asamblea de la República legislar sobre las materias siguientes:

B) Régimen de referéndum,

C) Consultas directas a los ciudadanos electores a nivel local."

1." Los ciudadanos electores censados en el territorio nacional pueden ser llamados a pronunciarse directamente, a título vinculante, a través de referéndum, por decisión del presidente de la república, mediante propuesta de la asamblea de la República o del Gobierno en los casos y en los términos previstos por la constitución y por la ley. (Artículo 118.)

2. El referéndum sólo podrá tener por objeto cuestiones de relevante interés nacional que deben ser decididas por la Asamblea de la República o por el Gobierno, a través de la aprobación de un convenio internacional o de acto legislativo.

3. Están excluidas del ámbito del referéndum, especialmente las modificaciones a la Constitución, las materias previstas en los artículos 164 y 167 de la Constitución, y las cuestiones y los actos de contenido presupuestario, tributario o financiero."

Así mismo, la carta fundamental no contempla la iniciativa en materia Constitucional ni el referéndum para su aprobación, ya que la iniciativa de revisión de la Constitución Portuguesa corresponde a los diputados de acuerdo a su artículo 285 titulado "iniciativa de revisión", igualmente se aprobarán las modificaciones por mayoría de dos tercios de los diputados en funciones según su artículo 286 titulado "aprobación y promulgación", en donde su numeral tres señala que, el Presidente de la República no puede rehusar la promulgación.

3.6. Argentina

La Constitución argentina de 1994 solamente contempla la iniciativa y la consulta popular en materia de ley. En el artículo 39 se establece que los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyecto de ley en la Cámara de Diputados y el artículo 40 señala que el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley, que de contar con el voto afirmativo por el pueblo de la Nación, el proyecto se convertirá en ley y su promulgación será automática. Otro procedimiento que incorpora la

Constitución de Argentina es el de la consulta popular no vinculante en que el voto no será obligatorio y que puede ser convocada a petición del Congreso o del Presidente de la Nación (inciso 2° del artículo 40). La oportunidad, materia y procedimientos de las consultas populares las reglamentará el Congreso con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

Respecto a la iniciativa popular legislativa, la Constitución en su artículo 39 señala:

"Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más de tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

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

Sobre la consulta popular el artículo 40 señala:

"El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación la convertirá en ley y su

promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidades de la consulta popular. "

3.7. Brasil

Al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, en Brasil la participación ciudadana a nivel federal ha sido muy poco eficaz en su aplicación. El principal problema radica en la falta de información y concientización de la población sobre los instrumentos de participación ciudadana. En los municipios, en cambio, es donde estas nuevas formas de participación se encuentran más desarrolladas debido a la cercanía de la gente a los temas de interés. Las primeras experiencias de participación ciudadana en Brasil se concentraron en temas presupuestarios.

La Constitución de la República Federativa de Brasil (texto vigente de 1998) contempla la iniciativa popular legislativa y así lo establece el n° 2 del artículo 61 que señala: "La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la

Cámara de Diputados de un proyecto de ley...". El mismo artículo establece las materias de ley sobre las cuales tiene iniciativa exclusiva el Presidente de la República. Por otra parte, el artículo 14 considera el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, en los casos en que así lo establezca la ley y le otorga al Congreso Nacional la atribución exclusiva de convocar a plebiscitos y autorizar referendos (Art. 49 n° XV), pero sin especificar su carácter ni las materias sobre las cuales puede recaer.

Los artículos anteriormente citados disponen textualmente:

ART. 61, 2°.-La iniciativa popular puede ser ejercida mediante la presentación a la Cámara de Diputados de un proyecto de ley, suscrito, al menos, por el uno por ciento del electorado nacional, distribuido al menos en cinco Estados con no menos de tres décimas por ciento de los electores de cada uno de ellos.

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

1. Plebiscito;
11. Referéndum;
- 1 1 1 . Iniciativa popular.

En Brasil la participación popular en la reforma de la Constitución ha quedado reducida a una cláusula transitoria (Art. 2° transitorio) en la que se considera que, por una sola vez, el 7 de septiembre de 1993 el pueblo se manifestaría a través de un plebiscito sobre si elige la forma republicana o la monárquica, por una parte, y el presidencialismo o el parlamentarismo, por otra.

3.8. Colombia

En la Constitución de Colombia (Texto vigente de 2002) se encuentran contemplados los siguientes instrumentos de participación ciudadana:

la iniciativa legislativa popular (Arts. 154 y 155); la iniciativa de reforma constitucional (Arts. 374 y 375); el referéndum constitucional (Arts. 377 y 378); y la consulta popular sobre decisiones de trascendencia nacional. (Art. 104).

El artículo 103 de la Constitución de Colombia, correspondiente al Capítulo 1: De las Formas de Participación Democrática, señala cuales son los mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de la soberanía.

Con la aprobación de la ley No. 134 de 1994 entró en vigencia el primer Estatuto de Participación Ciudadana que viene a desarrollar el artículo 103 de la

Constitución de 1991. Se trata de un conjunto de 109 artículos que regulan la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato de alcaldes y gobernadores. Uno de los motivos que argumentó el Gobierno al presentar esta iniciativa de ley fue que con ella aseguraba la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana contenidos en la Constitución.

En materia de reformas constitucionales el artículo 374 de la Constitución de Colombia dispone que ésta sólo pueda ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Es de señalar que la competencia general para reformar la Constitución le ha sido atribuida al Congreso, mientras que la Asamblea Constituyente tiene un carácter excepcional, al no ser un órgano permanente, su convocatoria está sujeta a un trámite especial y tiene un poder derivado. Es así que el Congreso, en ejercicio del poder constituido, mediante ley aprobada por mayoría de una y otra Cámara, puede disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca o no a una Asamblea Constituyente. (Art. 376).

3.9. Guatemala

La Constitución de Guatemala (Texto vigente de 1986) en materia de participación ciudadana, no solo establece que las decisiones políticas de trascendencia nacional deberán ser sometidas a referéndum, sino que les otorga iniciativa a los ciudadanos en el procedimiento de reformas a la Constitución, como lo establece el artículo 173.

ART. 173.- Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos.

La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República que fijaran con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos.

Tienen iniciativa para proponer reformas constitucionales de acuerdo a lo establecido en el artículo 277 constitucional:

- a) El presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b) *Diez o más diputados al Congreso de la República;*
- c) *El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente*

empadronados por el registro de Ciudadanos.

En Cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

Las reformas constitucionales requerirán: a) la participación de una Asamblea Nacional Constituyente para modificar cualquier artículo que se refiera a los derechos individuales o a las reformas a la Constitución (Art. 3 a 46 y 277 al 281 de la Constitución); b) la aprobación del Congreso, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los diputados para cualquier forma que no esté contenida en los artículos señalados y c) la consulta popular obligatoria de ratificación del texto aprobado (párrafo 2° del inciso 1° del Art. 280).

3.10. Uruguay

Uruguay es uno de los países que más utiliza los mecanismos de participación ciudadana en la región, la principal característica de este mecanismo es el ejercicio directo de la soberanía nacional por parte de los ciudadanos. Pueden así vetar leyes que el Congreso haya sancionado, reuniendo un número de firmas equivalente al 25% del padrón electoral, lo que permite un referéndum vinculante sobre la ley en cuestión.

Asimismo, en Uruguay la ciudadanía tiene iniciativa en materia de reformas constitucionales —en este caso se requiere el apoyo del 10% del electorado para generar el plebiscito y también en materia legislativa

nacional —aunque esta última no se haya puesto en práctica aún.

La iniciativa popular en Uruguay depende mayormente de los esfuerzos de movilización de grupos de partidos que operan fuera de la arena legislativa convencional. Los actores centrales en el trabajo para la aprobación de iniciativas populares en Uruguay, son los partidos políticos. Existe una alta correlación positiva entre el número de votos que reciben las iniciativas populares –o los referéndum que ellas generan- y el número de votos que reciben los partidos políticos que apoyan esas iniciativas, demostrando el peso que tiene sobre la iniciativa popular el factor de lealtad hacia los partidos.

La Constitución de Uruguay (Texto vigente de 1996) dispone que la soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los poderes representativos. (Art. 82)

En materia de reformas constitucionales totales o parciales la Constitución de Uruguay establece tres procedimientos según en quien radica la iniciativa: El primer procedimiento es por iniciativa popular de al menos diez por ciento de los ciudadanos inscritos, el proyecto de reforma se presentará al Presidente de la Asamblea General y se someterá a plebiscito; el segundo es de iniciativa parlamentaria de al

menos dos quintos del total de componentes de la Asamblea, también se presentará al Presidente de la Asamblea y se someterá a plebiscito; el tercero puede ser por iniciativa de Senadores, Representantes o Poder Ejecutivo y requerirá para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

Una vez aprobada la iniciativa por el Presidente de la Asamblea se convocará a una Convención Nacional Constituyente que resolverá sobre las iniciativas presentadas. Los proyectos redactados por la Convención requieren de la ratificación plebiscitaria del electorado.

En resumen, la consulta a la ciudadanía opera tanto en la iniciativa de reforma (iniciativa ciudadana o parlamentaria) como para el texto final aprobado por la Convención Constituyente convocada para estos efectos. De lo anterior se desprende lo siguiente:

Una vez que hemos mencionado los diversos mecanismos de Democracia Participativa en los mencionados países, pasaremos a realizar un análisis comparativo que como referencia directa para México de acuerdo a su marco jurídico, cultural, político y social, los países de América Latina son el mejor ejemplo para este propósito comparativo, y no solo por su cercanía, sino por las similitudes que tienen como sociedades.

Si bien es cierto que se ha avanzado en materia de Democracia Participativa en diversas partes del mundo, también lo es que se ha utilizado como forma de dominación como lo hemos comentado.

3.11 Análisis comparativo

En este orden de ideas pasaré a realizar un análisis comparativo de estos mecanismos de participación democrática de los Estados Latinoamericanos como: Argentina, Bolivia, Chile, y Venezuela, que se contemplan en sus constituciones y las experiencias que han tenido en cuanto a la aplicación de estas figuras jurídicas.

Las sociedades latinoamericanas han entrado al siglo XXI bajo un panorama de claro oscuro y de incertidumbre económica, las brechas sociales son una de las más altas del mundo y los sistemas políticos muestran grandes debilidades. Pobreza, desempleo, exclusión social, marginalidad, violencia urbana, crimen organizado, son las principales amenazas a la región.⁴⁶ El concepto de seguridad humana enunciado recientemente en un concepto clave en las sociedades latinoamericanas. Como lo expreso en canciller de Canadá en la Asamblea

⁴⁶ El crecimiento pronosticado para América Latina era en el 2004 de un 4 %. Sin embargo, sería necesario un crecimiento de un 7% para revertir los problemas de desempleo y pobreza (CEPAL 2004, — 2003). En 2003, la región contaba con 225 millones de personas (o un 43%) cuyos ingresos se43 Sitúan por debajo de la línea de pobreza (CEPAL 2003). La tasa de desocupación alcanzó su record histórico de un 9,4% en el 2002 y la economía informal representa el 80% de los nuevos empleos en América Latina en las dos últimas décadas (OIT 2003). El coeficiente de Gini para América Latina es de 0.552 mientras que la cifra para EE.UU. es de 0,34 y para Europa es de 0,29 (CEPAL 2003, PNUD Banco Mundial 2004). Por su parte, un 44,9% de los ciudadanos apoyarían a un gobierno autoritario si resolviera el problema de la gente (Latinobarómetro 2003).

General de la OEA:

—“Todos nuestros ciudadanos deben tener la posibilidad de vivir en sociedades que reflejen sus intereses, satisfagan sus legítimas aspiraciones y garanticen una participación efectiva en la vida económica, y social de nuestros países. Esta es la piedra angular de la seguridad humana”⁴⁷

La elaboración de un Índice de Participación Ciudadana (IPC) es uno de los proyectos centrales de la Red Interamericana para la Democracia (RID). Se trata de un instrumento orientado a la evaluación periódica y sistemática de los ámbitos y niveles de Participación ciudadana en la Región y en algunos de los países que participan de iniciativas. El proyecto comenzó a desarrollarse en Chile en el año 2003, se en el año 2004 a siete países de América Latina y alcanza en el año 2005 a ocho países - Argentina, Perú, México, República Dominicana, Costa Rica, Brasil, Chile y Bolivia, con importantes innovaciones metodológicas que lo convierten en un punto de partida para una estrategia de implementación al resto de los países de la RID.

El índice de Participación Ciudadana (IPC) se basa en un modelo multivariable para producir una medida resumen basado en una escala numérica de 1 a 10 que incorpora diferentes componentes que involucran la participación ciudadana. El IPC contempla cómo y con qué intensidad participan los ciudadanos a la luz de su

⁴⁷ Expresiones del Canciller de Canadá en la Asamblea General de la OEA en Winsor.

aporte a los beneficios colectivos asociados al hecho de participar. En tal sentido, el IPC otorga un valor diferencial a los diferentes niveles de compromiso en tanto su asociación con la mejora de las condiciones de la vida comunitaria y el fortalecimiento de la democracia.

Partiendo de la aplicación de un cuestionario adoptado por la Red Interamericana para La Democracia sobre la participación ciudadana en diferentes ámbitos, el IPC recorre distintos espacios e instituciones, desde aquellos más simples hasta aquellos que implican un cierto nivel de complejidad institucional.

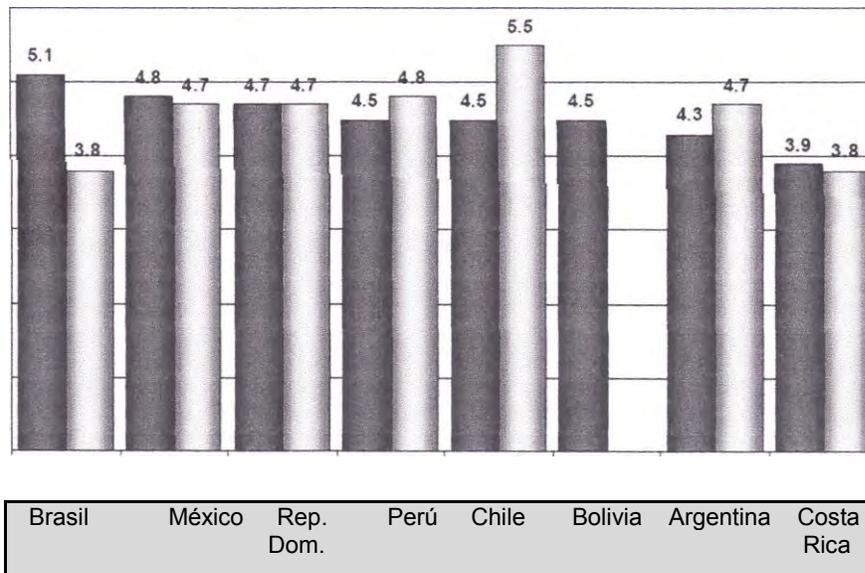
En la investigación realizada por la RID en la elaboración del IPC se sostiene en un estudio cuantitativo a través de una encuesta telefónica sobre la base de ocho muestras independientes probabilísticas, representativas de los grandes centros urbanos de los países asociados para llevar a cabo el relevamiento. El total de casos para cada una de ellas asciende a 1000, con un error estándar global de +/- 3.2 y un nivel de confianza del 95% para los casos en que p y $q = 0.5$. Se entrevistaron personas de 18 años y más de ambos sexos. Para el caso de México las encuestas fueron realizadas en el Lima, Arequipa y Trujillo. El trabajo de campo se realizó entre los días 20 de Junio y 22 de Julio de 2005.⁴⁸

Se observa una importante homogeneidad entre los países incluidos en el estudio

⁴⁸ Tanto el modelo teórico y estadístico del índice como los detalles del relevamiento se pueden consultar en el documento de Lineamientos Conceptuales y Metodológicos para la implementación de un índice de Participación Ciudadana en América Latina, a disposición en la RID. [http://www.desarrollar.org/Library/RID/lineamientos/'20concet\)tuales%20y%20metodo logicos%20ip](http://www.desarrollar.org/Library/RID/lineamientos/'20concet)tuales%20y%20metodo logicos%20ip).

en cuanto a su distancia del valor medio (5) del 1PC. Perú se ubica en un segundo grupo de países, que junto a Chile y Bolivia alcanza valores de 4.5 puntos, por detrás de Brasil (5.1), México (4.8), República Dominicana (4.7), y por encima de la Argentina (4.3) y Costa Rica (3.9). Hasta aquí se puede apreciar la participación ciudadana en todos los ámbitos sociales que en los cuales se pueden realizar actividades organizadas en asociaciones civiles las cuales son consideradas como organizaciones no gubernamentales, en las que se estarían considerando actividades como; defensa de derechos humanos, protección al medio ambiente, desarrollo sustentable, organizaciones en contra de la violencia intrafamiliar y contra la mujer, asociaciones protectoras de las culturas indígenas, entre muchas otras que sólo destacarían en lo social o cultural, mas no en lo político. Precisamente esta situación lleva a recordar lo planteado en el capítulo primero de esta tesis y es que toda participación política es social, pero no toda participación social es política, bajo esta diferencia el análisis que se realiza es sobre participación ciudadana en general y tomando en consideración la muestra sobre la cual se hace el estudio elaborado por la RID.

ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR PAIS-MEDICIONES 2004 Y 2005



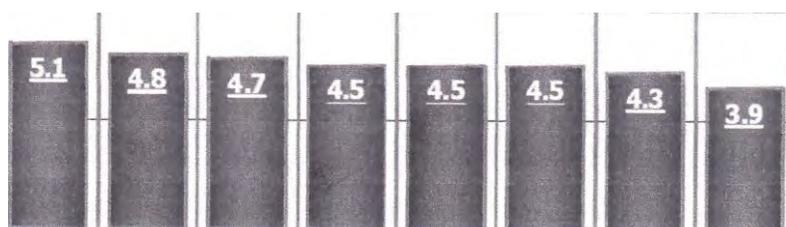
Fuente: RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA. INDICE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMERICA LATINA 2005. [http://www.desarrollar.org/Library/RID/lineamientos^o/o2Oconceptuales%20y/o2Om ctodologicos%20ipc%202005.](http://www.desarrollar.org/Library/RID/lineamientos%20conceptuales%20y%20metodologicos%20ipc%202005)

En el caso de Perú se observa un leve variación a la baja respecto de la medición del año 2004 (-0.3), integrando el grupo que ha descendido su puntaje respecto al año 2004, junto a la Argentina y Chile, que han disminuido en medio y un punto respectivamente. En el caso de Brasil se observa un crecimiento respecto de la medición del año 2004.

A diferencia de la edición 2005, la experiencia 2004 se realizó en forma descentralizada en cada uno de los países participantes. En consecuencia, los criterios utilizados en el relevamiento han dependido en aquella oportunidad de

quienes tuvieron a su cargo el relevamiento. En la presente edición, la medición se hizo centralizada desde una única sede, estableciendo estándares unificados en la metodología de relevamiento y tratamiento de la información. Para ampliar información se puede consultar Lineamientos conceptuales y metodológicos para la implementación de un Índice de Participación Ciudadana en América Latina, documento de trabajo de la RID.

ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA LAS DIFERENCIAS SIGNIFICATIVAS (*)



	BRASIL	MÉXICO	REP. DOMIN.	PERU	CHILE	BOLIVIA	ARGENTINA	COSTA RICA
BRASIL	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES
MÉXICO		IGUALES	IGUALES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES	DIFERENTES
REP. DOMIN.				IGUALES	IGUALES	IGUALES	DIFERENTES	DIFERENTES
PERÚ					IGUALES	IGUALES	DIFERENTES	DIFERENTES
CHILE						IGUALES	DIFERENTES	DIFERENTES
BOLIVIA							DIFERENTES	DIFERENTES
ARGENTINA								IGUALES
COSTA RICA								IGUALES

(*) Basados en la prueba de comparaciones múltiples de Tamhane debido a la desigualdad de las varianzas. Por lo tanto, será aproximado el estadístico F del ANOVA (¡il validado por la desigualdad de las varianzas) mediante el de Welch y Brown Forsythe.

Fuente: RED INTERAMERICANA PARA LA DEMOCRACIA. INDICE DE PARTICIÓN CIUDADANA EN AMERICA LATINA 2005.55 <http://www.desarrollar.org/Library/RID/lineamientos%20conceptuales%20y%20metodologicos%20ipc%202005>.

Se pueden observar particularidades en los niveles globales de participación para el año 2005 que permiten establecer diferencias significativas desde un punto de vista estadístico entre los componentes del IPC. Perú en este caso, presenta características de su sociedad civil que lo asemejan a República Dominicana, a Chile y a Bolivia en sus niveles e intensidad de participación. Analizaremos a continuación estos componentes.

Entre los tipos de participación incluidos para la medición del IPC, se pueden diferenciar tres dimensiones fundamentales: La primera instancia participativa identificable es la del protagonismo directo. Los participantes son protagonistas del destino de la comunidad o de un proyecto colectivo. Conceptos como identidad, pertenencia, compromiso, militancia, voluntariado, solidaridad y responsabilidad social, son valores agregados de este tipo de procesos. Los ámbitos de estas formas de participación directa pueden ser diversos, como por ejemplo partidos y movimientos político, ONG dedicadas a temas de incidencia colectiva, Actividades en torno a organizaciones religiosas, Organizaciones comunales o barriales, hasta manifestaciones o movilizaciones callejeras.

Siguiendo el orden de ideas este tipo de participación ciudadana, a su vez, reconoce diferentes intensidades que dependerán de la cantidad y calidad del compromiso individual con su ámbito de incidencia. Una segunda instancia de participación es aquella que se vehiculiza a través de la opinión y el reclamo. Las modalidades de este tipo de participación pueden ser múltiples, como por ejemplo enviar artículos o cartas a medios de comunicación con el fin de dar a conocer su

opinión, hacer una denuncia o intentar solucionar un problema. Finalmente, un tercer tipo de participación, es la de la clásica participación republicana en los procesos electorales formales y en los nuevos procedimientos de democracia semidirectas.

En este orden de ideas se inserta en el estudio la variable de la participación social que conduce al ciudadano a llevar a cabo actividades que inciden en el proceso democrático. Respecto al primer tipo de participación, la participación directa, Perú presenta uno de los valores más bajos del IPC (3.4), superando sólo a la Argentina (3.2). República Dominicana (4.2) y Brasil (4.0) que presentan los valores más altos en uno de los valores más altos este tipo de actividades.

Por su parte, para el segundo tipo de participación, la opinativa, vinculada a la formación de la opinión pública en general, las sociedades de Perú y Brasil con 3.1 presentan el indicador más bajo. Perú adquiere especial importancia en el tercer tipo de participación estudiada, la participación electoral, ya que en este ámbito alcanza un puntaje de 7.3, y es junto a Brasil y México, integrante del lote de países que consiguen superar los 7 puntos sobre 10 posibles.

Pues hemos de considerar en estos dos grandes grupos de participación directa como las actividades que realizan los ciudadanos a través de grupos sociales considerados ONG's de manera activa, es decir se convierten actores sociales y realizan acciones tendientes incidir en algún ámbito de la vida pública.

Por otra parte esta una participación pasiva de la ciudadanía y se hace referencia al segundo grupo que es la opinativa en este caso la ciudadanía no realiza una acción grupal o colectiva o por lo menos los ciudadanos no se vuelven activos, sino que participan emitiendo su opinión sobre alguna temática relevante o trascendente en el orden público o de interés social, ya sea rechazando o aprobando un un acto de gobierno o suceso con las repercusiones antes mencionadas.

Entre los tipos de participación directa más destacados de la sociedad civil peruana encontramos, en primer lugar, las actividades en tomo a las organizaciones de tipo religiosas, sin incluir las actividades estrictamente vinculadas al culto. Esta práctica involucra al 17.3 % de la población.

En segundo lugar, con un 15.1% se destaca la participación en actividades de tipo comunal, siendo junto a República Dominicana, el país con mayor actividad en éste rubro. La tercera actividad destacada entre los peruanos gira en tomo a los intereses o temas deportivos 14.2%. Presentan valores significativamente bajos, la participación en partidos o movimientos políticos (sólo un 3.4%), las actividades de asistencia o beneficencia (7.3%) y las actividades de tipo cultural (8.3%). Estas dos últimas resultan, en términos comparados, las más bajas dentro de los ocho países que integran la presente edición del IPC.

Respecto a la participación ciudadana es importante señalar que, en Perú, al igual

que en la mayoría del resto de los países estudiados, las diferencias por nivel socioeconómico son elevadas. En el caso puntual de Perú, más del 80% de los entrevistados de sectores socioeconómicos altos declaran participar enviando cartas, contestando encuestas o llamando a los medios de comunicación social como una forma de expresar sus ideas y convicciones. Por el contrario, estos porcentajes descienden 30 puntos porcentuales entre los sectores más desfavorecidos.

Con todos estos datos hemos hecho una radiografía acerca de la participación ciudadana y política en sentido estricto sin incluir a los mecanismos de participación ciudadana que distinguen a una Democracia Directa en América Latina, así como los espacios de acceso a dicha participación. Es de notarse el atraso que se tiene en esta materia al igual que México, sin embargo es preciso observar los avances realizados y la posibilidad de revertir una esta realidad, con un marco jurídico óptimo para hacer asequible y posible a la referida Democracia Directa.

En algunas versiones se ha logrado determinar la situación que prevalecen América Latina. Sin embargo no todo se traduce en mecanismo de Participación Ciudadana a través de los mecanismos de Democracia Directa (previamente mencionados), pues otros ámbitos no menos importantes como lo son la organización política y social de organizaciones civiles y no gubernamentales también han sido limitados.

En todo caso es necesaria la participación civil pues en ella se sustenta la participación política, en la medida en que una sociedad se encuentre organizada socialmente, mayores son sus oportunidades de participar eficazmente en la política del País. Sin llegar a negar algunas experiencias exitosas de participación social, en América Latina la práctica discursiva no se ha traducido con la misma intensidad en la práctica política. Por un lado, los gobiernos se han manifestado en muchas de las ocasiones reticentes a incrementar la injerencia ciudadana en programas y políticas gubernamentales.

"Por otro lado, los intentos de participación social han sido fragmentados, inmediatistas y restringidos, a veces en forma de redes y entramados sociales significativos pero con baja institucionalización y representación política. Concomitantemente, la misma ha tenido lugar en un contexto de fuerte desconfianza hacia las instituciones políticas y, en ausencia de un proyecto compartido de largo plazo que pueda orientar el accionar colectivo.

La participación política de los ciudadanos constituye uno de los rasgos fundamentales y distintivos de la democracia como sistema político. En los últimos años se asistió a una cierta evolución de visiones más restrictivas de la participación a otras mucho más amplias. De esta manera, alejada de las concepciones que la identificaban casi exclusivamente con la participación electoral, este término se amplía en su definición para dar

cabida a todas las acciones que permiten la intervención de los ciudadanos en la producción del orden democrático, ya sea, introduciendo demandas, o estableciendo la agenda política, o influyendo sobre quién, cómo y sobre qué se decide, o adoptando estrategias directas de resolución de conflictos. Por consiguiente, uno de los principales desafíos pendientes en América Latina consiste en construir y fortalecer las capacidades institucionales que permita garantizar un desarrollo pleno de sus ciudadanos”.⁴⁹

Ello incluye: parlamentos profesionalizados y capaces de supervisar al gobierno, la burocracia y la implementación de presupuestos nacionales, administraciones públicas que rindan cuentas, poderes judiciales independientes e instituciones que equilibren los poderes y fomenten el control ciudadano.

Si bien, muchos países de la región hicieron enormes esfuerzos por modernizar su Estado, en el marco de la primera y segunda generación de reformas, los resultados fueron incompletos y no formaron parte de un todo coherente de políticas que permitiera construir capacidad para generar las condiciones mínimas para el desarrollo económico, integración social y consolidación democrática.

⁴⁹ ULLOA AVILES, Jaqueline, *Opc. Cit.*, nota 21, pag. 433.

Al mismo tiempo que se requieren cambios institucionales y jurídicos, se necesita combatir las debilidades y fragilidades de la ciudadanía. Una sociedad que mayoritariamente tiene bajos niveles de escolaridad, que no está muy informada de los problemas de la vida pública, que padece niveles de pobreza graves, que ha estado acostumbrada a los métodos del corporativismo y del clientelismo, a las prácticas de corrupción en la impartición de justicia, es ciertamente, una ciudadanía frágil para la democracia.

Una democracia consolidada no se puede lograr sin una ciudadanía fuerte, informada y con capacidad de exigir cuentas, debatir y deliberar. Pero, una democracia representativa no puede ser eficiente, si no logra crear instituciones independientes de los gobiernos, que cumplan funciones de Estado. Espacios en donde la participación ciudadana garantice una representación plural y transparente.

También en Europa se han observado antecedentes de la participación política a través de los mecanismos de Democracia Directa. El Auge de los sentimientos nacionalistas en Europa, los Plebiscitos empezaron a utilizarse como un instrumento democrático a partir de 1848. Así su papel fue de vital importancia durante la larga lucha por la independencia y la unificación de Italia. Igualmente, en 1852, Napoleón III organizó un Plebiscito en Francia para legitimar que el golpe de Estado que acabó con la República y estableció el segundo imperio contando con el apoyo

popular. Durante el siglo XX, importantes Plebiscitos provocaron la separación de Noruega y recientemente se utilizaron en África para determinar las preferencias de los pueblos que acababan de obtener la independencia.

A pesar de las diferencias culturales el empleo de los mecanismos de Democracia Directa en Europa es un punto relevante. En la actualidad, es en los cantones suizos de Unterwald, Glaris y Appenzell donde funcionan a través de asambleas populares reuniéndose una vez al año, ya sea en un prado o plaza pública, para votar sobre leyes, presupuesto y revisiones constitucionales. Al respecto, cabe mencionar cuales han sido las razones de su vigencia:

- a) Funciona únicamente en tres cantones, los menos poblados de la Confederación Helvética.
- b) El trabajo de las asambleas populares es minuciosamente preparado por un Consejo cantonal elegido y que la asamblea se limita a aprobar o desaprobar lo que ha sido elaborado por el Consejo.
- c) Cuando se trata de problemas técnicos o jurídicos, la Asamblea no es capaz de discutir y casi ni siquiera de justificar su negativa, y en general, acepta las proposiciones que se le hacen.

Ahora bien, en el caso especial del Referéndum en toda Europa ha lleva a casos excepcionales por el gran dinamismo y movilidad que ha tenido, pues las diferencias observables entre la primera mitad del siglo XX con respecto a la segunda mitad del referido siglo denotan una proliferación en el uso de este mecanismo democrático."En este sentido, el interés popular puede variar según: a) la importancia de la propuesta; b) la cuestión o temática c) la preparación política y la capacidad de tomar posición sobre un problema, de los representantes del poder Legislativo. d) El nivel cultural y papel decisonal del pueblo, que sume una fisonomía distinta según el sistema político en que se aplique. Arend Lijphart presenta esquemáticamente un estudio realizado en 22 países desde 1945 hasta 1990, que han utilizado el Referéndum:"

Referéndum			
País	1945-1962	1963-1980	Total
Suiza	67	102	169
Australia	5	13	18
Nueva Zelanda	9	8	17
Dinamarca	3	8	11
Irlanda	1	7	8
Francia	8	2	10
Italia	1	3	4
Suecia	1	2	3
Austria	0	1	1
Bélgica	1	0	1
Noruega	0	1	1
Reino unido	0	1	1
Canadá	0	0	0
Finlandia	0	0	0
Alemania	0	0	0
Islandia	0	0	0
Israel	0	0	0
Japón	0	0	0
Luxemburgo	0	0	0
Países bajos	0	0	0
E.U.	0	0	0

(Adaptada por David Butler y Austin Ranney: "Referéndum. Comparación, estudio y práctica", American Enterprise Instituto, 1981, Pags.127-128, 227-237).

Se realizaron 97 Referéndums durante la primera mitad del siglo que van de 1945 a 1962, y en la segunda mitad de siglo de 1960 a 1980, 147 ejercicios, lo cual indica que fue doblemente utilizado este mecanismo a partir de los años 70 quizás con la finalidad de buscar un poco de legitimación. "El autor atribuye ese fenómeno, a que el Referéndum puede ser controlado y manipulado con mayor facilidad, porque los gobiernos que presentan la propuesta, lo utilizan más frecuentemente cuando tienen la certeza de que lo van a ganar. Sin embargo, puede suceder lo contrario, por ejemplo, el Referéndum de 1972 en Noruega, respecto de la entrada o no del país a la Comunidad Europea, el voto del Parlamento era favorable por unanimidad y podía haber actuado sin la aprobación popular, pero existía una poderosa sensación de que no sería legítimo. Se convocó al pueblo para realizar el Referéndum y la mayoría ciudadana voto en contra. Sin embargo, los referendos acostumbraban ganarse más que perderse son importantes armas políticas".⁵⁰

En conclusión, las democracias modernas como las europeas desde hace ya varios años han incluido en sus constituciones federales y al mismo tiempo han reglamentado debidamente los mecanismos de participación ciudadana. Por lo que en esos países la democracia semidirecta se ha convertido en una forma de vida para todos los ciudadanos y no solo de gobierno.

⁵⁰ *Ibidem.*, pag. 4330-437

En Latinoamérica la tendencia general que ha seguido la mayoría de los países, es la de incluir en sus constituciones federales instrumentos de participación ciudadana, y de esta forma permitir que el pueblo ejerza de manera directa su soberanía.

Para concluir este apartado diremos, que la democracia participativa o deliberativa como suele llamarse también, es un modelo normativo, un ideal regulativo, que busca complementar la noción de democracia representativa al uso mediante la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluyan la participación de un procedimiento colectivo de toma de decisiones y que estaría basado en el principio de la deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas . Con este modelo o sistema de democracia no se procede propiamente a una innovación de la democracia, sino a una renovación de la misma: La deliberación trasladada al ámbito político implica una exigente concreción del ideal participativo que encarna la noción de democracia.

La democracia participativa pretende equilibrar a la democracia representativa con un proceso de toma de decisiones regido por los principios de imparcialidad y racionalidad y, en especial, con la teoría de la elección racional proveniente de la economía, que enfatiza el acto de votar como institución central de la democracia.

Habermas uno de los principales inspiradores de este modelo político, concibe la

democracia deliberativa como extensión de la acción comunicativa en el plano de las instituciones.

Esta forma de democracia es dependiente de procedimientos y presupuestos comunicativos que institucionalizan el discurso público.

Mientras que los autores liberales suelen mostrar satisfacción con la democracia representativa, porque respeta la decisión de quienes prefieren dedicar la mayor parte de su tiempo a los asuntos privados, los republicanos suelen apelar también a la democracia participativa a pesar de que ésta exija del ciudadano cultivar virtudes cívicas y donar tiempo al bien de la comunidad, con resultados ideales.

La Democracia participativa representa una evolución natural de las democracias representativas de partidos desarrolladas a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI.

La ciudadanía de nuestra democracia actual, da muestras de estar preparada para asumir algunas responsabilidades mayores en los difíciles procesos de las decisiones políticas.

La Democracia Participativa contribuye al mejoramiento la calidad de vida, pues en efecto, de estudios realizados por economistas, sociólogos y psicólogos han demostrado que las personas que participan en la toma de decisiones se sienten satisfechos en su actuar, ya que no se limitan a aceptar o aplicar las decisiones de otros, debido a que se sienten responsables del

mejoramiento de su calidad de vida. Además, la participación brinda al ciudadano una oportunidad de mayor eficacia en la colaboración.

Los mecanismos de participación ciudadana, 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.

A continuación pasaremos al desarrollo del Capítulo Cuarto, tema central de la presente investigación y que se refiere a la Democracia Participativa con un criterio positivista, a nivel nacional, de las entidades federativas y en particular de la problemática en el Estado de Puebla.

CAPITULO CUARTO

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN EL ESTADO DE PUEBLA Y EN OTRAS ENTIDADES FEDERATIVAS

SUMARIO: Introducción 4.1. Estructura Política del Estado Mexicano. 4.2. La Importancia del voto en la cultura Democrática. 4.3. El Debate Actual en México en torno a los mecanismos de Democracia Participativa. 4.3.1. Acuerdo Nacional de Legisladores Impulsores de la Democracia Participativa. 4.3.2. Iniciativas de Democracia Participativa presentadas en el H. Congreso de la Unión. 4.3.3. Argumentos a favor y en contra de la aplicación de Instrumentos de Democracia Participativa. 4.3.4. Las Ventajas de la aplicación de los Mecanismos de Democracia Participativa. 4.3.5 Costos de la Democracia Participativa a nivel Federal. 4.4 La Democracia Participativa en las Entidades Federativas. 4.4.1. San Luis Potosí: 4.4.1.1. Referéndum. 4.4.1.2. Plebiscito. 4.4.1.3. Iniciativa Popular. 4.4.2. Tlaxcala: 4.4.2.1. Referéndum. 4.4.2.2. Plebiscito. 4.4.2.3. Iniciativa Popular. 4.4.3. Chihuahua: 4.4.3.1. Plebiscito. 4.4.3.2. Referéndum. 4.4.3.3. Iniciativa Popular. 4.4.4. Estado de México: 4.4.4.1. Referéndum. 4.4.4.2. Iniciativa Popular. 4.4.5. Distrito Federal: 4.4.5.1. Plebiscito. 4.4.5.2. Iniciativa Popular. 4.4.5.3. Referéndum. 4.5. Cuadros Comparativos de Democracia Participativa en México. 4.5.1. Marco normativo a nivel Federal. 4.5.2 Marco normativo en las Entidades Federativas. 4.6. La Democracia Participativa en el Estado de Puebla. 4.7. Propuesta de estructura de una Ley de Democracia Participativa para el Estado de Puebla. 4.8. Consideraciones Finales.

Introducción.

El propósito de este capítulo es ofrecer argumentos suficientes para justificar la necesidad de instrumentar mecanismos de participación democrática en el Estado de Puebla, en virtud de que existe un reflejo de que el principio de representación política ha venido acotando en cierta manera la capacidad directa del ciudadano para participar en las decisiones en los ámbitos que competen a su existencia y desarrollo; además de que existe una falta de legitimidad que ha propiciado dicho sistema de representación política como consecuencia de que los ciudadanos han delegado su soberanía en sus representantes y le

facultan de capacidad para tomar decisiones en su representación.

Por ello la imperiosa necesidad de formar un gobierno en la entidad poblana más cercano a la ciudadanía y obligar a los representantes populares a responder a las demandas en forma constante y no solamente en los momentos electorales, por lo que los gobernantes deben de estar obligados a tomar en consideración al pueblo antes de tomar decisiones.

Resulta estéril oponer de manera irreconciliable la democracia representativa con la democracia participativa, más bien, hay que ver como la aplicación de estos mecanismos de consulta popular puede fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto.

Para lograr tales propósitos se propone la estructura de una ley de democracia participativa que rija en el Estado de Puebla que instrumente las figuras jurídicas de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, pues con ello acercaran al ciudadano común a la autoridad y al ejercicio de poder en una relación de corresponsabilidad en el gobierno. Dicha ley propiciará un replanteamiento de las relaciones gobierno-sociedad e impulsará la participación de la comunidad para que los planes y programas de los gobiernos estatal y municipal se ajusten a las demandas, expectativas y necesidades de la población con mayor legitimidad.

Para lograr el objetivo antes mencionado se lleva a cabo un estudio comparativo de los mecanismos de participación ciudadana en diversas Entidades Federativas que se han seleccionado por ofrecer un mayor desarrollo de estas instituciones democráticas y que presentan una experiencia muy basta pero además reflejan un matiz de contradicciones ya que algunas como del Estado de México no son eficaces ante la realidad, en otra entidad como la del Estado de Jalisco, se observa una aplicación con muchos tropiezos a pesar de los intereses partidistas al verse rebasados por la organización ciudadana muy a pesar de la falta de experiencia en la práctica legislativa llevaron a su Congreso local una iniciativa de ley contra la violencia intrafamiliar la cual termino siendo aprobada.

Por otra parte, y en un marco general, ante el importante cambio que se está viviendo a grandes escalas y con la idea de fortalecer el sistema de democracia representativa, es menester replantear nuevas formas de gestión de los servicios y de la participación que involucre a la sociedad y también a cada individuo aislado.

En el marco de la democracia participativa es necesario utilizar otros instrumentos tendientes a crear un sentimiento de pertenencia activa en el territorio y que permitan fundar un nuevo pacto con la ciudadanía. La ciudadanía debe pertenecer en igualdad de oportunidades para acceder a

los beneficios del sistema.

Actualmente el Estado Mexicano se encuentra acotado en lo que se refiere a su democracia electoral, es decir, el derecho de voto que tienen los ciudadanos no debe basarse únicamente en la elección de sus representantes ya que la sociedad actual exige mayor participación en los asuntos públicos del país, es por ello que la diversificación social cuestiona la eficiencia de la representación política no solo 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 ciudadana en los procesos políticos.

Así lo demuestran las propias iniciativas de ciudadanos y organizaciones sociales, al impulsar formas de consulta de democracia semidirecta hacia los electores, tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

A continuación procedemos a desarrollar los interesantes temas establecidos en este capítulo.

4.1. Estructura Política del Estado Mexicano.

El Estado Federal Mexicano se caracteriza en virtud de que la Constitución General es el orden jurídico con validez en todo el territorio, es la que crea la Federación y a las entidades federativas como dos órdenes jurídicos, subordinados a la propia Constitución y coordinados entre sí, les otorga atribuciones y les fija límites a los mismos órdenes de gobierno. En este aspecto, es importante hacer notar que jurídicamente no existe jerarquía entre el gobierno de la federación y las entidades federativas.

En el estado Federal Mexicano, las entidades federativas gozan de autonomía constitucional, es decir, crean y modifican su orden jurídico supremo y el orden interno con forme a las bases de la Constitución General de la República e intervienen también en el proceso de reforma constitucional.

Las bases y fundamentos de cómo se encuentra estructurado el Estado Mexicano lo tenemos plasmado en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

continuación se transcribe:

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

En el artículo 41 establece como el pueblo ejerce su soberanía: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados, en los que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (...) La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones, libres, auténticas y periódicas..."

De los artículos antes citados se desprenden diversos caracteres del Estado mexicano y de su forma de gobierno, mismos que a continuación analizamos.

En primer lugar nos dice que es una República. "Es una forma de gobierno popular cuyo titular o jefe del ejecutivo no es hereditario, sino elegible por el pueblo o por sus representantes".⁵¹ Es una forma de gobierno de origen popular, el ejercicio del poder es limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas.

En México es de tipo presidencial, que consiste en mantener el modelo de división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración. En esta forma de gobierno la soberanía reside y permanece en el pueblo, que ejerce sus funciones por medio de órganos delegados suyos, designados por un término limitado. Es de origen electivo y popular. —~~a~~ temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales".⁵²

En segundo término nos dice que es Representativa. En esta forma de gobierno el pueblo ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del Poder Legislativo, que ejercen los Diputados y Senadores a nombre de la nación mexicana. Es de destacar que cuando una República se denomina democrática tiene la característica de que todas las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos. En el caso del presidente, éste se elige

⁵¹ SERRA ROJAS, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Tomo I, Mas Actual de ediciones S.A., México 1997, p. 585.

⁵² Idem.

por medio de sufragio universal de forma directa y por un término de seis años y por ningún motivo podrá volver a desempeñar este puesto de acuerdo al art. 81 Constitucional.

Como tercera característica tenemos que es Democrática. Entendiendo que es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos. En nuestra Carta Magna el art. 39 se establece lo siguiente:

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

Como cuarta característica tenemos que el Estado mexicano es Federal. Es una forma de Estado, en la cual a través de un pacto, unas entidades federativas independientes delegan su soberanía, para crear un órgano supremo que las gobierne, conservando éstas su autonomía. Es decir nuestro Estado, está compuesto por varios Estados miembros que tienen una libertad y autonomía en cuanto a su régimen interno, pero se encuentran ligados jurídicamente de tal manera que su representación hacia el exterior sólo la tiene la federación.

4.2. La Importancia del voto en la cultura democrática.

La vigencia de la democracia sólo es posible cuando existe una ciudadanía con una sólida cultura democrática. Sin ciudadanos no hay democracia posible, por eso los derechos políticos y los civiles son los primeros que se pierden cuando se instaura una dictadura. La categorización de T. Marshall sostenía: "Los derechos civiles son los que sostienen la libertad individual: como libertad de la persona, de asociación, de expresión, de opinión y de credo, el derecho a la propiedad y a la justicia", lo cual genera una responsabilidad ciudadana que defiende los derechos humanos y las garantías individuales y se convierten en garante del cumplimiento de las obligaciones sociales, rescatando los valores esenciales de la democracia como libertad, tolerancia, legalidad y pluralidad. Debemos valorar la democracia porque a partir de ella los ciudadanos podemos decidir, resolver conflictos, participar y construir una sociedad más justa, más igualitaria, más plural.

Recordemos que desde 1929, año en que se fundó el partido que gobernó por más de 70 años y que después de una fuerte demanda social y lucha constante por tener instituciones confiables que organizaran y vigilaran las elecciones, es que el 11 de octubre de 1990 se logra la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como un organismo público, autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y

funcionamiento, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales para la renovación de los integrantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

El 22 de agosto de 1996 se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal con la atribución de realizar en la elección el cómputo final y formular en forma definitiva e inatacable tanto la Declaración de Validez de la elección como la Declaración de Presidente Electo.

De ahí que las elecciones locales o federales, requieren de la cooperación y el compromiso de quienes participan y conforman la sociedad mexicana, con el fin de contribuir al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos en colaboración con las instituciones democráticas del Estado, por lo que los procesos electorales constituyen uno de los mecanismos fundamentales de participación ciudadana, ya que en cada una de las etapas de preparación y organización de las elecciones el IFE cuenta con la asistencia, apoyo y vigilancia de la ciudadanía. Éste, podríamos decir es el mayor logro de nuestra democracia electoral, que se fortalece con la participación y vigilancia del proceso electoral.⁵³

⁵³ CRUZ ALBARRAN, Gerardo. La participación ciudadana y la Democracia en el Estado Mexicano; tesis profesional dirigida por Miguel Ángel Garita Alonso en el Seminario de Teoría general del Estado; Facultad de Derecho UNAM. México, 2009.

La construcción y consolidación de nuestro sistema democrático electoral se integra principalmente con la participación ciudadana al ejercer el derecho al voto con sus características inherentes, convirtiéndolo en un medio cada vez más eficaz para renovar y mejorar nuestra calidad de vida. Pero, ¿qué es el voto?, el voto es un derecho cívico-político, una decisión fundamental de conciencia cívica, personalísima, responsable y libre, gracias a la cual podemos elegir a nuestros gobernantes; pero es también un mandato por el cual conferimos el poder para cumplir con lo que la Constitución y la voluntad popular establecen; es uno de los componentes más importantes de una democracia. Recordemos que el respeto al voto es un derecho que ha costado mucho conquistar, por lo que no podemos, ni debemos renunciar a él.

El voto vale y vale mucho, pues con él los ciudadanos deciden quiénes serán sus representantes ante los distintos órganos de gobierno del Estado, es por ello que en épocas electorales no es de sorprenderse escuchar en la radio, en la televisión, o ver en los periódicos o en anuncios espectaculares, diversos ofrecimientos de los candidatos de los distintos partidos y coaliciones: todos prometen, como siempre, que las cosas van a mejorar; que van generar fuentes de empleo; que habrá mayor seguridad; mejoría en la educación pública; atención a la salud; mayor infraestructura, entre otras pero la decisión está sólo en los electores.

Los ciudadanos tienen la obligación de ejercer su voto que es libre, universal, secreto, personal e intransferible, porque nace de una decisión personal y no deben dejar que otros decidan por ellos.

Un voto responsable, libre y secreto puede construir el gobierno que merecemos; puede cambiar la historia, pero sobre todo puede que mejore la vida de todos en este país, aunque recordemos que la democracia no sólo se encuentra en la forma de gobierno, sino en la forma en cómo se distribuye la riqueza y los servicios; en la forma en que se ejerce el poder, en el compromiso de transparencia y rendición de cuentas y sobre todo en el respeto a los derechos humanos, civiles y políticos.

4.3. El Debate Actual en México en torno a los mecanismos de Democracia Participativa.

A continuación se mencionan los diversos pronunciamientos realizados por diversos legisladores que se han destacado por promover diversos mecanismos de democracia participativa en el ámbito Federal de diversos partidos políticos, así mismo mencionaremos los argumentos que se han mencionado a favor y en contra de la aplicación de estos instrumentos de participación ciudadana así como sus ventajas y costos los que nos da una idea de las complejidades para su instrumentación tanto en el ámbito Federal, Estatal y en particular en el Estado de Puebla.

4.3.1. Acuerdo Nacional de Legisladores Impulsores de la Democracia Participativa

El día 21 de mayo de 2002, se llevó a cabo en el Salón Legisladores de la República de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Primer Encuentro de Legisladores "Impulsores de la Democracia Participativa".

Dicho encuentro fue convocado, por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, de acuerdo con el Plan de Trabajo de esta Comisión, donde se contempla el promover los principios de democracia, que legitimen y dignifiquen a este órgano de representación popular frente a una sociedad propositiva y crítica.

Los objetivos del Primer Encuentro de Legisladores fueron: conocer la Constitución Local en el ámbito de la democracia participativa en los Congresos Locales, para la realización de un estudio de derecho comparado y enriquecer la legislación en la materia; impulsar la creación de comisiones de participación ciudadana en aquellos Congresos Locales donde no esté establecida y, la firma del Acuerdo Nacional de Legisladores. El encuentro estuvo dirigido a: Presidentes de Congresos Locales, Presidentes de comisiones de participación ciudadana de los Congresos Locales, Presidentes de comisiones relacionadas con la participación social de los Congresos Locales y, a todos los diputados locales

interesados en el tema.

A continuación se reproduce el texto del referido acuerdo:

**"Acuerdo Nacional de Legisladores Impulsores de la Democracia
Participativa"**

En el actual contexto político, social y económico de México, la Participación Ciudadana y Social son fundamentales para su desarrollo, ya que representa la convivencia sana, ordenada y armoniosa de su gente por medio de la cual se consolida nuestra Democracia.

Hablar de de Reforma de Estado urge a debatir ampliamente a los legisladores sobre innovaciones que persigan una mayor pureza y efectividad de la intervención de la sociedad en la vida pública de la Nación. Hablar de Reforma de Estado precisa también revisar el marco jurídico relacionado con la sociedad civil organizada para plantear las reformas necesarias que le permitan su desarrollo y fomentar las actividades de las mismas en beneficio de la ciudadanía. Parte importantísima de esta Reforma del Estado, es el estudio de la democracia participativa.

El principio justificado de la Democracia Participativa se sustenta en el derecho universal y se motiva en el entendido que el autodesarrollo solo puede alcanzarse en una sociedad participativa.

Hemos observado el gran desarrollo que sobre el tema se ha dado en albores de este nuevo milenio y así plantear el liderazgo de nuestro país en la reflexión mundial sobre el tema.

Comprometidos con México, los legisladores que integramos los Congresos de los Estados de la República, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y quienes formamos parte de la LVIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión nos comprometemos a:

Estrechar vínculos en el estudio y diseño de alternativas que permitan impulsar el desarrollo de actividades parlamentarias que promuevan la participación social y ciudadana.

Estudiar, los impactos positivos y negativos que las figuras de democracia participativa han provocado en la democracia como sistema de gobierno, en busca de un modelo propio para la realidad nacional.

Fomentar la creación de Comisiones de Participación Ciudadana en los Congresos Locales que no cuenten con ella.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México, Distrito Federal a los 21 días del mes de Mayo del año 2002.

4.3.2. Iniciativas de Democracia Participativa presentadas en el H. Congreso de la Unión.

A continuación se presentan algunos comentarios a las iniciativas legislativas que se han presentado en las recientes legislaturas federales, en materia de participación ciudadana, que consideramos más relevantes:

♦ Alejandro González Yáñez (PT)

En sesión del seis de noviembre de 1997, el coordinador del grupo parlamentario del Partido del Trabajo (PT), Alejandro González Yáñez, y otros miembros de su partido, presentaron en la Cámara de Diputados la iniciativa que adiciona y reforma los artículos 80, 35, 36, 39, 71, 73, 74, 115 y 135 de la Constitución:

Se propone adicionar y reformar el artículo 35, para que los ciudadanos puedan participar mediante las formas de democracia semidirecta, en la conformación de la voluntad nacional. Se otorga el derecho a los ciudadanos de iniciativa popular.

En el artículo 36 se planteó la adición de una fracción para que se establezca la obligación de los ciudadanos para participar en los referéndums y plebiscitos a que sean convocados.

En el artículo 71 se planteó que los ciudadanos puedan iniciar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.

En el artículo 73 se adicionará, la facultad expresa del Congreso de la Unión, para regular lo referente a las formas de democracia indirecta; y en el artículo 74 se otorga la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados de convocar a referéndum o plebiscito, según corresponda.

En el artículo 135 se proponía adicionar un segundo párrafo, para que las adiciones o reformas a la Constitución Política de nuestro país, sean objeto de plebiscito si la materia de la adición o reforma inciden en decisiones políticas fundamentales.

◆ Gilberto Parra Rodríguez (PRD)

En sesión de veintiséis de marzo de 1998, el diputado Gilberto Parra Rodríguez, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó la iniciativa de reformas y adiciones a los artículos 35, 41, 71, 72, 74, 89, 93 bis y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Al artículo 71 se adicionará una fracción IV, para establecer el referéndum derogatorio total o parcial a nivel Constitucional, legislativo y reglamentario. El referéndum derogatorio a las leyes expedidas por el

Congreso de la Unión o a los reglamentos y decretos expedidos por el Ejecutivo, que podrá ser convocado cuando así lo solicite el 2.5% de los ciudadanos inscritos en el Catalogo General de Electores.

Se establece el plebiscito para actos emanados del titular del Poder Ejecutivo, que procedería de dos maneras:

a) La facultad discrecional del Presidente para solicitar al Instituto Federal Electoral someta a plebiscito, propuestas de actos o decisiones de su gobierno. En el artículo 89 se creará la fracción XX y la fracción XXI en las que se incluye esta facultad.

b) La facultad que se le concede al Poder Legislativo para solicitar al Instituto Federal Electoral someta a plebiscito propuestas de actos o decisiones del Presidente.

La iniciativa popular procedería cuando la presentara por lo menos el 2.5% de los ciudadanos inscritos en el Catálogo General de Electores, mediante escrito presentado en los términos y con las formalidades que exija la normatividad de la materia.

Las anteriores ideas, se plantean en base a la reforma o adición de los siguientes artículos, además de los anteriores señalados:

En el artículo 35, fracción 1 se pretende incluir la obligación del ciudadano de manera expresa, para participar en las decisiones de la vida pública a través del plebiscito y referéndum.

En el artículo 41, fracción III se faculta al Instituto Federal Electoral para que organice los procesos de plebiscito y referéndum.

En el artículo 72 se propone adicionar el inciso *K*, para que los ciudadanos que reúnan los requisitos de la fracción del artículo anterior, soliciten al Instituto Federal Electoral se sometan las leyes Federales o del Distrito Federal a referéndum, en las que considere que las leyes vulneren al interés social y que ponen en riesgo el orden público.

Ahora bien, el referéndum deberá ser solicitado dentro de los cien días siguientes a la publicación de la norma objeto de referéndum, total o parcial. Siempre será obligatorio y el resultado es vinculatorio para la autoridad responsable.

El referéndum derogatorio se prevé que pueda referirse a las reformas o

adiciones del texto constitucional.

En el artículo 74 se reformara la fracción VIII y se adicionará la fracción IX, a efecto de darle facultad exclusiva a la Cámara de Diputados para que solicite al Instituto Federal Electoral someta a plebiscito.

Por último, se proponía añadir dos párrafos al artículo 135, para que exista la posibilidad de que una tercera parte de los integrantes del Congreso de la Unión, solicite no se lleve a cabo el proceso ordinario legislativo de reformas, sino hasta que el pueblo acepte o rechace la reforma propuesta.

◆ Fanny Arellanes Cervantes (PAN)

La Diputada Fanny Arellanes Cervantes a nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), en sesión del siete de septiembre del año dos mil, presentó una iniciativa de reforma constitucional los artículos 35, 36, 40, 71, 73, 115, 122 y 135, para establecer figuras de participación ciudadana como el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

Los artículos 35 y 36 se reformarían para establecer, dentro de las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, el de votar en los

plebiscitos y en los referéndum.

El artículo 40 se reformaría para incorporar la democracia participativa y las instituciones de democracia semidirecta, para que la soberanía se pudiera ejercer también en el ámbito del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

El referéndum podrá ser constitucional, que sólo será obligatorio tratándose de la derogación, adición o reforma a las garantías individuales; los derechos políticos ciudadanos; la soberanía nacional; la forma de gobierno; de los estados y del territorio nacional; de la división de poderes y, del procedimiento de reforma constitucional. En todos los demás casos será facultativo. Podrá ser el referéndum legislativo, y éste será parcial o total de una ley. Para lo cual se adicionarán dos Bases al mencionado artículo 40 Constitucional. El encargado de organizarlo será el Instituto Federal Electoral. El plebiscito sería procedente para actos de tipo político, en el cual serán procedentes en lo conducente a los mismos criterios que para el referéndum y también será organizado por el Instituto Federal Electoral.

Se adicionara una fracción XXIX-K al artículo 73 Constitucional, para que el Congreso tenga facultad de expedir leyes reglamentarias del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

En el artículo 115, se reforma el párrafo primero y se adicionan los párrafos segundo y tercero, para que las entidades federativas adopten, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y participativo, y ésta la ejercerán mediante las instituciones de democracia indirecta analizadas.

Y finalmente, en el artículo 135 se adicionará un segundo párrafo, para que, además de ser aprobada la iniciativa de reforma al texto total de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sea aprobada, mediante referéndum.

◆ Beatriz Lorenzo Juárez (PAS)

En sesión de cuatro de marzo de 2002, la Diputada Beatriz Lorenzo Juárez, del Grupo Parlamentario del partido Alianza Social (PAS), presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma y adición de los artículos 35, 41, 60, 71, 89, 116, 135 de la Constitución General de la República para incorporar a ésta última la figura del referéndum.

La iniciadora propone a consideración la posibilidad de instaurar la figura del referéndum en nuestra Constitución Federal, la que debería ser complementada con la adición de un libro al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que definiera el concepto de referéndum, y contemplara el procedimiento para su celebración. También propone que se inserte en la Ley

Suprema de la Nación la figura del referéndum constitucional para que, en el caso en que sea revisada en su totalidad, el nuevo texto sea necesariamente aprobado mediante referéndum, como requisito indispensable para proporcionarle validez.

Se reformarían y adicionarían los artículos 35, fracción VI, 41, fracciones 111 y IV, 60, 71, 89, fracción XVII, 99, fracciones 1 y IV, 116 y 135 de la Constitución Federal.

◆ Susana Manzanares Córdoba (PRD)

El 1^o de abril de 2004, la Diputada Susana Manzanares Córdoba del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó iniciativa proponiendo introducir en el texto constitucional los conceptos de democracia participativa y participación ciudadana. En tal sentido, se proponía reformar el inciso *a*) de la fracción II del artículo 3^o, para que la democracia fuera considerada no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en la participación ciudadana y el creciente mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Asimismo, se proponía una reforma a la fracción IX, antes derogada, del artículo 89, para que fuera considerada como facultad y obligación del titular del Poder Ejecutivo Federal promover la participación ciudadana en el diseño, realización, supervisión y evaluación de las políticas públicas.

También se reformaría el primer párrafo al artículo 115, a fin de señalar que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicana, fundamentada en la democracia representativa y participativa, y se adicionaría un sexto párrafo al artículo 122 con el objetivo de establecer que los órganos de gobierno del Distrito Federal impulsarían el ejercicio de la democracia participativa. En consecuencia, con dichas reformas la democracia participativa y la participación ciudadana adoptarían rango constitucional en la definición del régimen político democrático de nuestro País, lo que podría haber tenido importantes consecuencias en el funcionamiento de las instituciones de gobierno y representación, y en el reconocimiento y la promoción de las identidades ciudadanas y su involucramiento en el proceso de toma de decisiones acerca de los asuntos públicos.

La participación ciudadana -continúa la iniciativa- tendría, entre otras motivaciones, expresar las demandas de los ciudadanos a los funcionarios de gobierno cuya labor debería tener como prioridad el servicio público. Por ello toda demanda, o petición emanada de la ciudadanía merecería, cuando menos, respuesta de las autoridades en un plazo perentorio. Así, se planteaba reformar el segundo párrafo del artículo 8° para que a toda petición correspondiera un acuerdo escrito de la autoridad a la que haya sido dirigida, la cual tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco

días hábiles para hacer conocer la respuesta al peticionario. Los funcionarios y empleados públicos que incumplieran este mandato se harían acreedores a las sanciones que la ley señalaba.

Se proponía también adicionar el artículo 35 con una nueva fracción, la II-A, a fin de reconocer como prerrogativa del ciudadano participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa legislativa popular así como en otros mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución y en la ley. Consecuentemente, la fracción III del artículo 36 sería reformada para establecer como obligación del ciudadano votar en las elecciones federales, plebiscitos, referéndum y procesos de revocación de mandato.

4.3.3. Argumentos a favor y en contra de la aplicación de Instrumentos de Participación Democrática.

Muchos argumentos han sido utilizados para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa. Los principales son los siguientes:

a) Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a *impasses* legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión

extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

b) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía y obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.

c) Estimulan la participación ciudadana e incrementan el sentimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización política, y son medios de expresión de la voluntad popular.

d) En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

e) Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.

f) Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

g) Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referéndums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.

Los argumentos en contra son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas a causa de los procedimientos de democracia directa:

a) Los instrumentos de la democracia directa debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

b) El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito: sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.

c) Contrariamente a lo que afirman los defensores de la democracia directa, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de

intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.

d) El principio de mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.

e) La interpretación de los resultados plantea problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones, y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados: en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.

f) Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes. De todos estos argumentos, en favor y en contra de la democracia semidirecta, hay algunos que no resisten una confrontación con la realidad. Otros pueden ser utilizados tanto en favor como en sentido adverso.

Como ya se ha mencionado, en esta discusión resulta fundamental tomar en consideración las particularidades de los sistemas políticos, así como las situaciones concretas en las cuales se aplican los métodos de

consulta directa. Resulta estéril oponer de manera irreconciliable la democracia representativa con la democracia participativa. Más bien, hay que ver cómo el uso de ciertos mecanismos de consulta puede fortalecer la institucionalidad democrática en su conjunto.

En este caso, el mejor argumento en favor del uso de mecanismos de democracia participativa quizá sea el que los define como instrumentos políticos relativamente neutros, que permiten rebasar situaciones de *impasse* político, más allá de las opciones partidistas existentes.

4.3.4. Las Ventajas de la aplicación de los Mecanismos de Democracia Participativa.

Como se ha mencionado con anterioridad, en ninguno de los casos que se han 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 nuestro país, toda vez, que al ser complementario uno de otro y ponerse en práctica, favorecería a la democracia que tanto requiere nuestro país.

Por ello, 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 semidirecta y la democracia representativa mediante formas de participación más frecuentes, debidamente legisladas en nuestra Constitución Federal así como debidamente reglamentadas.

Continuando con nuestro tema, enunciare las principales ventajas que se obtienen al aplicar las distintas figuras de la democracia participativa:

- a) Se expresan de manera pura los intereses individuales.
- b) Permitir la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos.
- c) Se incrementa la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.
- d) Se reducen los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.

- e) Se incrementa la participación ciudadana es este tipo de procesos.
- f) Se evita el abstencionismo en los procesos electorales y demás procesos de interés general.

4.3.5. Costos de la Democracia Participativa a nivel Federal.

En la actualidad existen diversos argumentos acerca de los costos de la participación ciudadana, algunos opinan que es demasiado cara para el Estado, sin embargo considero que, en México si algo realmente cuesta es su democracia electoral; ya que para el año 2000 a la fecha se han destinado casi 63 mil 640 millones de pesos en gasto electoral. Más de 26 millones fueron para los partidos, casi 34 millones para el Instituto Federal Electoral, y el resto para el Tribunal Federal Electoral y para la Fiscalía de atención a los delitos electorales.

Y para muestra un botón. En los comicios federales (presidenciales) celebrados en 2006, el financiamiento por los gastos de campaña entregados a partidos y coaliciones fueron: para el Partido Acción Nacional (PAN), fueron 555 millones 866 mil pesos; para la Alianza por el bien de todos (PRD, PT, y Convergencia) fue de 628 millones 882 mil 943 pesos recibidos, en conjunto, para gastos de campaña; Partido Nueva Alianza (PANAL), fue de 39 millones 776 mil pesos 454 pesos; y para el Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina (PASDC), de reciente registro, fue

de 39 millones 776 mil 454 pesos.

Dando un total destinado para la campaña presidencial de 2006, de 2 mil 68 millones 375 mil 613 pesos, y si a esto le sumáramos el dinero gastado en precampañas y el de financiamiento privado, nos daremos cuenta que la suma gastada en nuestra actual democracia es excesiva. Y lo llamativo del caso es que hay desproporciones notorias entre el gasto electoral y sus resultados.

Varios especialistas en la política coinciden al explicar que los altos costos de la democracia mexicana se deben, en buena parte, al precio de tiempo en los medios electrónicos (spots principalmente), otro factor que consideramos muy alto en costo es el largo tiempo de campañas electorales (tenemos las campañas más largas del mundo), así mismo los partidos políticos en tiempo de elección intermedia reciben la misma cantidad que en una elección presidencial, así como el dinero destinado a partidos políticos que nacieron, cobraron y desaparecieron (más de 400 millones de pesos).

Por ello considero necesario el replantearnos ¿Qué se entiende por caro? Esta bien destinar una respetable proporción del presupuesto nacional en las elecciones, pero creo que si se hacen algunos ajustes en la forma que se lleva a cabo nuestra actual democracia como homologar las

campañas, elevar los requisitos para la creación de partidos, así como para mantener el registro, que se reduzca su participación en medios electrónicos a tiempos oficiales, etc., bien podríamos contar con una financiación para la implantación de los mecanismos de democracia directa. Quizá con la implantación de estos mecanismos, con el paso del tiempo lograremos mejores resultados que en la democracia electoral. Nada nos exime de la demanda de buscar un equilibrio entre los logros y el costo.

Además, se considera que la democracia participativa a nivel local y regional es generalmente una cuestión de bajo costo. En distritos o municipalidades se necesitan pocas firmas y es fácil validarlas.

Por ello, considero que las numerosas ventajas que resultan de la democracia participativa justifican plenamente los costos incurridos.

Además la implantación de estos mecanismos de democracia participativa a nivel nacional, introducirían la amenaza del referéndum y la revocación de mandato, que llevaría a los políticos a prestar más atención a la opinión pública y a gastar el dinero en forma más cautelosa. Esto probablemente ahorraría el dinero que las votaciones implicarían.

4.4 La Democracia Participativa en las Entidades Federativas

La democracia representativa está teniendo una transformación en la globalidad de los países. Nadie propone eliminar los órganos representativos como los parlamentos o congresos legislativos; pero en cambio se percibe la necesidad de abrir espacios de participación directa o semidirecta para la ciudadanía. A diferencia de lo que pasaba cuando se creó la democracia moderna, en el siglo XVIII, la gran mayoría de la ciudadanía hoy tiene una formación básica y dispone de tiempo libre, y tiene interés para mantenerse informada. De hecho la transformación de la democracia participativa ya está teniendo lugar en prácticamente todos los países del mundo, en lo que hablar de participación democrática es siempre considerado un valor positivo; En síntesis, después de toda la experiencia acumulada, todo el mundo coincide en observar en que la trayectoria que nos trae a sistema políticos más participativos y no puede detenerse ni volver atrás.

En México existe poca experiencia con respecto a la existencia y aplicación de los medios de participación ciudadana, hasta ahora podemos considerar que es precaria e incierta. Ni en la Constitución Política, ni en el Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales se contemplan, hasta la fecha, mecanismos de democracia

participativa. Sin embargo, es en los textos constitucionales y electorales estatales donde podemos encontrar varios ejemplos de estos mecanismos.

A continuación se lleva a cabo un estudio comparativo de los mecanismos de participación ciudadana en diversas Entidades Federativas que se han seleccionado por ofrecer un mayor desarrollo de estas instituciones democráticas y que presentan una experiencia muy basta en su aplicación.

4.4.1. San Luis Potosí

En diciembre de 1996 el Congreso de San Luis Potosí, incorpora en su legislación las figuras del referéndum, plebiscito e iniciativa popular. La Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, es la ley que reglamenta estas figuras de participación ciudadana.

Una de las prerrogativas de los ciudadanos potosinos, es la de votar en los procesos de referéndum y plebiscito que lleven al cabo las autoridades competentes. El referéndum y el plebiscito son instrumentos de consulta popular para decidir los actos de Gobierno que determine la ley. (Arts. 26, fracción 1 y 38 de la Constitución).

El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana es el organismo encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de referéndum y plebiscito que les sean solicitados.

Este organismo prevé las bases para llevarlos a cabo. Se auxilia del Consejo Estatal Electoral, con el que celebra los convenios necesarios para que lo apoye en el desarrollo de los procesos de referéndum y plebiscito con la documentación electoral y demás elementos logísticos, materiales y humanos, para facilitar la expresión de la voluntad ciudadana. (Arts. 3°, 4° y 5° de la Ley y 64, fracción XLIII de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí).

4.4.1.1. Referéndum

Es el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad, expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución de la entidad o a las leyes que expida el Congreso del Estado. (Art. 9° de la Ley).

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 sólo una parte del mismo. (Art. 10 de la Ley).

El referéndum no procederá cuando se trate de leyes o disposiciones fiscales o de carácter tributario, y de reforma a la Constitución de la entidad y a las leyes locales que deriven de reformas o adicciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Arts. 38 de la Constitución y 11 de la Ley).

El Gobernador y los ciudadanos de la entidad, podrán solicitar al Consejo Estatal de Consulta que se someta a referéndum total o parcial las reformas legislativas, adicciones o derogaciones a la Constitución estatal o a las leyes que expida el Congreso local en materias trascendentes o de especial interés para la vida común.

4.4.1.2. Plebiscito

Es la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto del Gobernador, del Congreso del Estado o de los ayuntamientos, que sean considerados de trascendencia para la vida pública de la entidad o de los municipios, según sea el caso, o para la formación o fusión de municipios. (Art. 14 de la Ley).

Podrán someterse a plebiscito:

a. En caso de controversia, los actos o decisiones de carácter general del

Gobernador, así como los actos o decisiones de gobierno de los ayuntamientos Municipales, que se consideren, como trascendentales en la vida pública del Estado;

b. Los actos del Congreso del Estado referentes exclusivamente a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes o la supresión o fusión de alguno o algunos de éstos;

Tratándose de formación de un nuevo municipio, o de la supresión, el plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos que habiten en todo el territorio del Municipio o Municipios del que pretenda segregarse o suprimirse, según sea el caso y,

d. Tratándose de fusión de dos o más municipios, el plebiscito se aplica en cada uno de los mismos. (Art. 15 de la Ley).

El plebiscito podrá ser solicitado ante el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana por: El Gobernador estatal; los Ayuntamientos; el Congreso del Estado y, los ciudadanos del Estado. (Art. 39 de la Constitución local).

4.4.1.3. Iniciativa Popular

En cuanto a la iniciativa popular, tratándose de iniciativas de reforma a la Constitución del estado, los ciudadanos no cuentan con esta facultad.

(Art. 137 de la Constitución estatal).

El derecho de iniciar leyes corresponde a los diputados, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos. (Art. 61 de la Constitución estatal).

4.4.2. Tlaxcala

En el año 2008 el Congreso de Tlaxcala aprobó un paquete de reformas a su "Constitución", en el cual se da validez a las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Los poderes públicos podrán auscultar la opinión de la ciudadanía, mediante la Consulta Popular, el Referéndum y el Plebiscito. (Art. 29 apartado A de la Constitución estatal).

4.4.2.1. Referéndum

Se llevará a cabo en aquellas leyes, reglamentos y decretos, con excepción de las de carácter tributario que, dentro del término de treinta días naturales siguientes a su vigencia, sean solicitadas cuando menos por el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución del Política del

Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, cuando lo solicite por lo menos el 10% de los ciudadanos inscritos en dicho padrón electoral, y para reglamentos y normas legales municipales, cuando lo solicite el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de ese Municipio.

Cuando se trate de reformas parciales a su Constitución, los ciudadanos del Estado, deben contar con el consentimiento de por lo menos el 10% de los electores y más del 50% de los distritos electorales. (Art. 29 apartado A, inciso b de la Constitución Estatal).

4.4.2.2. Plebiscito

El plebiscito es facultad de los órganos de gobierno y mediante él se podrá someter a consulta de los habitantes los actos que la ley de la materia determine.

También podrá solicitarlo el 25% de los electores del Estado, inscrito en el padrón electoral estatal, a fin de que se sometan a ese procedimiento los actos o decisiones de las autoridades estatales.

Igualmente, el Plebiscito puede ser solicitado por el 25% de los

electores del Estado, inscrito en el padrón electoral de ese municipio, a fin de que se sometan a plebiscito los actos o decisiones de las autoridades municipales.

El Instituto Electoral de Tlaxcala, en los términos que señale la ley de la materia, planeará, desarrollará y realizará los procedimientos de referéndum y de plebiscito en el Estado. (Artículo 29 apartado A inciso c de la Constitución de Tlaxcala)

4.4.2.3. Iniciativa Popular

Una de las prerrogativas de los ciudadanos del Estado es la de presentar iniciativas ante el Congreso estatal de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior. (Art. 12, fracción VI y 46, fracción V de la Constitución estatal).

Los proyectos o iniciativas adquirirán el carácter de ley o decreto, cuando sean aprobados por la mayoría de los diputados presentes, salvo que la ley disponga otra cosa. (Art. 47 de la Constitución estatal).

4.4.3. Chihuahua

La Constitución de Chihuahua establece el referéndum, el plebiscito y a la iniciativa popular y es el pionero de la democracia indirecta o participativa, es decir, fue la primera Entidad Federativa en introducir estas instituciones democráticas a su Constitución.

Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses el de participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato, así como la de iniciar leyes. (Art. 21, fracción 1 y VI de la Constitución estatal).

4.4.3.1. Plebiscito

El plebiscito se prevé para todos aquellos actos o decisiones del gobierno estatal, municipal o de los ayuntamientos, en los casos, que se consideren trascendentes para la vida pública de la entidad, municipio o ayuntamiento.

También se consulta a los ciudadanos en los casos de creación o supresión de municipios, dentro de los límites de los existentes. (Art. 93, fracción XVI, 141 y 64 fracción XII de la Constitución estatal).

Podrán solicitar el plebiscito ante el Tribunal Estatal de Elecciones el Gobernador, los ayuntamientos, el Congreso del Estado y, en caso de creación o supresión de municipios, el 25% de los ciudadanos, por conducto de su Presidente Municipal.

Cuando el plebiscito sea promovido por autoridades el resultado es vinculatorio, lo cual no ocurre cuando es nivel municipal que lo promueven los ciudadanos.

4.4.3.2. Referéndum

El referéndum es de carácter derogatorio; puede ser total o parcial. Se aplica en materia constitucional para adiciones o reformas a la Constitución del Estado, en materia legislativa, para ratificación de leyes y reglamentos municipales. En ambos casos se requiere, que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de su publicación, lo soliciten el diez y el cinco por ciento de los ciudadanos, respectivamente, ante el Tribunal Estatal de Elecciones. (Art. 73 y 202 de la Constitución estatal).

Las leyes y las reformas o adiciones constitucionales necesitan ser ratificados por más del 50% de los electores participantes. En caso contrario quedarán derogadas.

4.4.3.3. Iniciativa Popular

El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a los ciudadanos del Estado, mediante iniciativa popular, presentada en forma y debidamente identificados, cuyo número no sea menor al uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral. Las iniciativas planteadas deben ser dictaminadas a más tardar en el siguiente periodo de sesiones ordinarias a aquel en que se reciban. (Art. 68, fracción V de la Constitución estatal).

4.4.4. Estado de México

La Constitución del Estado de México prevé dos mecanismos de democracia indirecta: el referéndum y la iniciativa popular. El referéndum, está regulado por el Decreto número 91, de la Ley Reglamentaria del Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

4.4.4.1. Referéndum

Se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución del Estado de México o las leyes que expida la Legislatura. (Art. 2° de la Ley).

Clases de referéndum:

- a. Referéndum Constitucional cuando se sometan a la decisión de la ciudadanía las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución;
- b. Referéndum legislativo cuando se trate de leyes expedidas por la legislatura;
 - a. Referéndum total, cuando se someta a referéndum constitucional o legislativo el texto íntegro del articulado y,
 - b. Parcial, cuando comprenda una parte del texto. (Arts. 3° y 4° de la Ley).

Quedan exceptuadas del referéndum las disposiciones de carácter tributario o fiscal, expedidas por la Legislatura. (Arts. 14 de la Constitución estatal y 5° de la Ley).

Las personas facultadas para solicitar el referéndum son las siguientes:

- a. El Gobernador podrá someter a referéndum total o parcial las

reformas y adiciones a la Constitución y/o las leyes que expida la legislatura y,

Los ciudadanos de la entidad podrán solicitar al Gobernador que sean sometidas a referéndum total o parcial las reformas o adiciones a la Constitución mexiquense y/o las leyes aprobadas por la Legislatura, siempre y cuando lo hagan al menos el 20% de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los treinta días naturales siguientes a su publicación en el Diario Oficial M Estado. (Art. 14 de la Constitución estatal y 6° y 7° de la Ley).

El referéndum es válido cuando en él haya participado, cuando menos el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado.

Así mismo, se tiene por aprobada la reforma, adición o ambas a la Constitución estatal o la expedición de la ley, cuando la mayoría de los ciudadanos que hayan participado en el referéndum, se hubieren expresado en sentido afirmativo.

El Consejo Estatal para el Referéndum, procede al cómputo final y a la declaración de validez del resultado, mismo que se publica en la Gaceta del Gobierno y que difundirá a través de los diarios de mayor

circulación y en la radio y televisión. (Art. 17, 18 y 19 de la Ley).

Los efectos son dos: a) el de aprobación y, b) el de rechazo.

- a. En el caso de que el resultado del referéndum sea aprobatorio, el Gobernador procede a la promulgación y publicación del decreto correspondiente en la Gaceta del Gobierno, para el caso de que éstas no se hayan hecho.

- b. Cuando el resultado del referéndum sea de rechazo, el Gobernador solicita a la Legislatura la derogación o abrogación de las disposiciones del decreto correspondiente, cuando éste haya sido promulgado y publicado, o se deje sin efecto el que le haya sido remitido. (Art. 20 y 21 de la Ley).

4.4.4.2. Iniciativa Popular

El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde también a los ciudadanos del Estado, en todas las ramas de la administración. (Art. 51, fracción V de la Constitución estatal).

4.4.5. Distrito Federal

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece sólo al plebiscito y a la iniciativa popular, reglamentados por la ley de Participación Ciudadana de dicha entidad; sin embargo, en dicha Ley, también se prevé el referéndum.

El 17 de mayo de 2004, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aprueba la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que sustituye a la norma del mismo nombre. En diciembre de 2009 se realizan reformas a la misma ley. A continuación se mencionan los diferentes mecanismos de participación democrática que de acuerdo con la ley se aplican en el Distrito Federal.

4.4.5.1. Plebiscito

A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal consulta a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentales para la vida pública del Distrito Federal. (Art. 68 del Estatuto y 12 de la Ley).

Podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a plebiscito el 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes deben anexar a su solicitud, un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de elector cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral, el cual establecerá los sistemas de registro de iniciativas, formularios y dispositivos de verificación que procedan. (Art. 13 de la Ley)

Toda solicitud del plebiscito contiene, por lo menos:

- a. El acto de gobierno que se pretende someter a plebiscito;
- b. La exposición de los motivos y razones por las cuales el acto o decisión se considera de importancia para el Distrito Federal y las razones por las cuales se debe someterse a plebiscito y,
- c. Cuando sea presentada por los ciudadanos, el Jefe de Gobierno solicitará la certificación al Instituto Electoral de que se cumplió con el requisito de firmas validas en apoyo de la solicitud. (Art. 14 de la Ley).

No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal relativos a las materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal y, los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables. (Art. 68, fracción 1 del Estatuto y 15 de la Ley).

El Jefe de Gobierno inicia el procedimiento plebiscitario, mediante la

convocatoria que expide cuando menos, noventa días antes de la fecha de realización de la misma.

La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario. Se publica en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad y en los medios de comunicación electrónica. (Art. 68, fracción II del Estatuto y 16 de la Ley).

La convocatoria contendrá la explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito; la fecha en que habrá de realizarse la votación y, la pregunta o preguntas conforme a la que los electores expresarán su aprobación o rechazo. (Art. 68, fracción II del Estatuto y 16 de la Ley).

No se puede realizar un plebiscito durante un proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su elección. (Art. 68, fracción IV del Estatuto y 18 de la Ley).

Los resultados del plebiscito son vinculatorios para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno, sólo cuando una de las opciones

obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos, a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal. (Arts. 68, fracción III y 21 de la Ley).

4.4.5.2. Iniciativa Popular

Uno de los derechos de los ciudadanos es la de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a través de la iniciativa popular, respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma. (Art. 46, fracción IV del Estatuto).

La iniciativa popular es un mecanismo mediante el cual, los ciudadanos del Distrito Federal, podrán presentar a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia. (Art. 34 de la Ley).

No podrán ser objeto de iniciativa popular las materias tributarias o fiscal, así como de Egresos del Distrito Federal; régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda y, regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal.

(Arts. 47, inciso a) de la fracción IV del Estatuto y 35 de la Ley).

Una vez presentada la iniciativa popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, ésta la da a conocer al Pleno y la turna a una comisión especial, integrada por los diputados miembros de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, misma que verifica los requisitos de procedibilidad de la iniciativa.

La comisión especial debe decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa planteada, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Declarada la admisión de la iniciativa popular, se somete al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa.

La Asamblea Legislativa debe informar por escrito, al representante de los ciudadanos promoventes de la iniciativa popular, el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión.

No se admitirá iniciativa popular alguna que haya sido declarada improcedente o rechazada por la Asamblea Legislativa del Distrito

Federal. (Art. 41 de la Ley, y 46 fracción IV, inciso c) del Estatuto).

4.4.5.3. Referéndum

El referéndum es un mecanismo de participación directa, mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión de la Asamblea Legislativa sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes de la competencia legislativa de esta última. (Art. 23 de la Ley).

Podrán solicitar a la Asamblea Legislativa la realización del referéndum uno o varios Diputados de la Asamblea Legislativa y, el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán nombrar un comité promotor integrado por cinco personas. (Art. 25 de la Ley)

No puede someterse a referéndum, aquellas leyes o artículos que traten sobre las materias tributarias o fiscal, así como de Egresos del Distrito Federal; régimen interno de la administración pública del Distrito Federal; regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda y, regulación interna de los órganos de la función judicial del Distrito Federal. (Art. 29 de la Ley).

La solicitud de referéndum, contiene, por lo menos, la indicación precisa de la ley o, en su caso, de él o los artículos que se proponen someter a referéndum; las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su artículo, deben someterse a la consideración de la ciudadanía, previo a la decisión del órgano legislativo y, cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, firma y clave de su credencial de elector. (Art. 26 de la Ley).

Los resultados de referéndum no tienen carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Sus efectos sólo sirven como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del referéndum se publican en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación. (Art. 32 de la Ley).

4.5. Cuadros comparativos de la Democracia Participativa en México.

4.5.1. Marco normativo a nivel Federal.

En el nivel federal, como muestra el cuadro 1, nuestro país no cuenta con una ley de participación ciudadana. No obstante, sí tiene una Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental. Esta última ha servido como modelo e impulso para las que se han legislado en algunos estados de la república.

Además, en el nivel federal hay otras leyes que coadyuvan y regulan el desarrollo de la participación ciudadana, como lo son la Ley de Asistencia Social, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, entre otras.

Cuadro 1: Legislaciones relacionadas con la Participación ciudadana a nivel Federal.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	LEGISLACIONES RELACIONADAS
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Ley de Asistencia Social.
Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (DOF 04/0612005)	Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Ley General de Desarrollo Social. Artículo 3: Derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo
Reglamento Interno del registro federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil (DOF 23 de noviembre de 2004)	Decreto de Creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.	Relacionadas con las prerrogativas fiscales de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Ley de Impuestos sobre la Renta.
Acuerdo por el que se constituye la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (DOF 14 de mayo de 2004)	Reglamento Interior IFAI.	Marco Legal sobre la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en las del: Artículo 26 Constitucional Ley de Planeación Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia
Reglamento Interno de la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. (DOF 23/1112004)	Derecho de Petición	Marco Legal sobre las Instancias de Gobierno que trabajan directamente con organizaciones SOC: Reglamento INDESOL Reglamento Interior de SEGOB Reglas de Operación 2001 FONAES
		Formación de OSC: Código Civil Ley de Sociedades de Solidaridad Social

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de diversas páginas de Internet del Gobierno Federal.

4.5.2 Marco normativo en las Entidades Federativas.

El marco normativo para la participación ciudadana en las entidades federativas no es homogéneo. No todos los estados cuentan con leyes que regulen esta materia.

Con el fin de analizar las diferentes realidades que los estados de nuestro país viven en materia de participación ciudadana y a partir de las variables que a lo largo de este estudio se han abordado, se recabó la siguiente información:

- Existencia de alguna legislación respecto de la participación ciudadana, que permita distinguir si este tema ha adquirido suficiente relevancia en el estado como para ser reglamentado;
- Existencia de alguna ley de transparencia y acceso a la información;
- Otras leyes y reglamentos que, si bien no legislan directamente el tema, regulan otros aspectos que coadyuvan la participación ciudadana;
- Existencia de una comisión de participación ciudadana o de transparencia y acceso a la información en la legislatura actual del congreso local, lo cual indica la relevancia del tema en el Poder Legislativo estatal;
- Comparación de los mecanismos de participación directa contemplados en las constituciones locales y en las leyes de participación ciudadana.

El cuadro 2 muestra que de los treinta y dos estados de la república mexicana sólo trece cuentan con una ley de participación ciudadana (LPC), veintiocho tienen una ley de transparencia y acceso a la información, de los cuales sólo trece han creado un organismo de de transparencia; veintiún estados cuentan con una comisión legislativa relacionada con estos dos temas, mientras que ocho estados cuentan con comisiones de gestión y quejas que, si bien no abordan directamente el tema de la participación ciudadana, son las que están vinculadas con la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Llama la atención que sólo tres estados de la República cuenten con una comisión legislativa de transparencia y acceso a la información: Durango, Jalisco y Nuevo León, lo que revela la importancia que en ellos se está dando al tema.

Vale la pena mencionar que los trece estados que cuentan con una ley de participación ciudadana también cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información. También llama la atención que sólo hay siete estados (Colima, Coahuila, DF, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Zacatecas) que cuentan con cuatro de las variables incluidas en el cuadro 1, es decir, tanto con una ley de transparencia y su respectivo organismo, una ley de participación ciudadana, y una comisión de participación ciudadana.

Por otro lado, Chiapas, Oaxaca y Tabasco son los estados más rezagados en estos asuntos pues, como se puede observar en el cuadro 1, no cuentan con

ninguna regulación en la materia. Por su parte, Campeche y Yucatán sólo cuentan con la ley de transparencia.

Cuadro 2 Comparación de las legislaciones, comisiones legislativas y organismos existentes en los estados de la república.

	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONGRESO LOCAL	OTRAS LEGISLACIONES RELACIONADAS.
Aguascalientes	<u>Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes</u>	<u>Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Aguascalientes</u>		<u>Ley del Consejo Estatal de Participación Ciudadana (Justicia)</u>
Baja California	<u>Ley de Participación Ciudadana</u>	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California</u>		<u>Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana</u> <u>Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el estado de Baja California</u> <u>Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California</u>
Baja California Sur	<u>Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur</u>	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur</u>	<u>Comisión de Gestión de Quejas</u>	
Campeche		<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche</u>		
Coahuila	<u>Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza</u>	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza</u> <u>Instituto Coahuilense de Acceso a la Información</u>	<u>Comisión de Atención Ciudadana y Gestión Social</u>	<u>Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana</u>
Colima	<u>Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima</u>	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima</u> <u>Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima</u>	<u>Comisión de Desarrollo Municipal y Participación Ciudadana</u>	

Chiapas		El 11 de agosto de 2005 se presentó la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Chiapas.		
Chihuahua		<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana</u>	
Distrito Federal	<u>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal</u>	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal</u> <u>Consejo de Información Pública del Distrito Federal</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana</u>	<u>Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal</u>
Durango		<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango</u> <u>Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Durango</u>	<u>Comisión de Gestoría y Quejas</u> <u>Comisión de Transparencia y Acceso a la Información</u>	
Guanajuato	<u>Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato</u>	<u>Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios del Estado de Guanajuato</u> <u>Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana y Gestión Social</u>	
Guerrero	<u>Ley que Establece las Bases para el Fomento de Participación de la Comunidad</u>	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana</u>	<u>Reglamento del Consejo Ciudadano de Procuración de Justicia y de sus Comités Regionales.</u>
Hidalgo				
Jalisco	<u>Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco</u>	<u>Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco</u> <u>Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública</u>	
Estado de México		<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México</u> <u>Instituto de Transparencia y Acceso a la Información pública del Estado de México</u>		

Michoacán	La iniciativa de ley de participación ciudadana, así como la propuesta de reformas constitucionales en el mismo sentido, fue presentada ante el pleno de la 69 Legislatura por 16 de los entonces diputados del PRD, así como por el legislador único del PT, Luis Patiño Pozas, con fecha del 15 de marzo de 2002. El mismo día, el grupo parlamentario del PRI presentó una iniciativa de ley estatal de participación.	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán</u> <u>Comisión estatal para el Acceso a la Información Pública de Michoacán de Ocampo</u>	<u>Comité de Atención Ciudadana y Gestoría</u> <u>Atención de Asuntos de Acceso a la Información</u>
Morelos	<u>Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos</u>	<u>Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos</u> <u>Instituto Morelense de Información Pública y Estadística</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana</u>
Nayarit		<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit</u> <u>Comisión Estatal para el Acceso de Información Pública de Nayarit</u>	
Nuevo León		<u>Ley de Acceso a la Información Pública</u> <u>Comisión de Acceso a la Información Pública de Nuevo León</u>	<u>Comisión de Transparencia</u>
Oaxaca	Existe el Proyecto de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca		
Puebla		<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla</u> <u>Comisión para el Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Estado de Puebla</u>	
Querétaro	Ya se presentaron iniciativas de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Querétaro	<u>Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro</u> <u>Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana</u>
Quintana Roo	<u>Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.</u>	<u>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado</u> <u>Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo</u>	
San Luis Potosí		<u>Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí</u> <u>Comisión Estatal de Garantía de Acceso de Información de San Luis Potosí</u>	<u>Comisión de Gestoría y Quejas</u> <u>Ley de Referéndum y Plebiscito</u>

Sinaloa	Existen 3 iniciativas de Ley de Participación Ciudadana	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa</u> <u>Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa</u>	<u>Comisión de Participación Ciudadana</u>
Sonora		<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora</u>	<u>Comisión de Comunicación y Enlace Social</u>
Tabasco			
Tamaulipas	<u>Ley Participacion Ciudadana.</u>	<u>Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas</u>	<u>Comité de Información, Gestoría y Quejas</u>
Tlaxcala		<u>Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala</u>	<u>Ley que regula el otorgamiento de recursos a las organizaciones civiles del estado de Tlaxcala.</u>
Veracruz		<u>Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</u>	<u>Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular</u> <u>Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz - Llave.</u> <u>Reglamento de la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Estado de Veracruz-Llave</u>
Yucatán		<u>Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán</u> <u>Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán</u>	
Zacatecas	<u>Ley de Participación Ciudadana</u>	<u>Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas</u> <u>Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas</u>	<u>Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las ONG's en el Estado de Zacatecas y sus Municipios.</u>

Fuente: Elaboración propia con datos de las páginas de internet de los estados de la República.

Legislación Local:

El cuadro 3 contiene la lista de estados que contemplan en sus constituciones locales o, de tener una, en su ley de participación ciudadana los mecanismos de democracia directa, como son el referéndum, el plebiscito y la iniciativa ciudadana, por nombrar algunos. La situación de estos mecanismos en los estados es un poco más uniforme. Dieciocho estados contemplan el referéndum en sus constituciones y cinco más en su ley de participación ciudadana. De igual forma, quince entidades cuentan con la figura del plebiscito en su constitución y cinco más en su Ley de Participación Ciudadana. Catorce estados cuentan con la figura de iniciativa popular en su constitución, y otros tres estados la instituyeron en su LPC. Respecto de la iniciativa popular, es importante señalar que en nueve casos las constituciones locales sólo establecen esta figura de participación ciudadana, mas no se especifica el mecanismo a través del cual los ciudadanos puedan presentar sus iniciativas. En algunos casos lo que sí se aclara es que este derecho sólo puede ejercerse a través del diputado de su distrito o de los alcaldes.

Llama la atención como sólo en dos estados de la República se contempla la revocación de mandato como un derecho de los ciudadanos. La consulta ciudadana o popular sólo existe en seis constituciones locales, pero en cuatro se especifica que la función de aquélla es, solamente, permitir al gobierno conocer las opiniones de los ciudadanos para poder llevar a cabo los planes estatales de desarrollo.

A manera de evaluación de la situación nacional en esta materia, es importante resaltar que cinco estados de la República, Campeche, Chiapas, Durango, Nayarit y Sonora, no contemplan en su constitución ningún mecanismo de democracia directa, ni en la ley de participación ciudadana, ya que no cuentan con una.

El cuadro 3 muestra que los mecanismos de democracia directa más comunes en el país son el plebiscito, referéndum y la iniciativa popular; sin embargo, sólo once estados cuentan con los tres mecanismos. Por su parte, sólo siete entidades cuentan con cuatro de estos mecanismos; Coahuila y Veracruz cuentan además en su constitución con la figura de la consulta ciudadana, mientras que Guanajuato y el Distrito Federal la contemplan en su LPC. Chihuahua establece en su constitución la revocación de mandato, mientras que Zacatecas la contempla en su LPC.

**CUADRO 3 Legislación en materia de democracia directa de los Estados de la República
(Constitución estatal y ley de participación ciudadana)**

	REFERERENDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCACIÓN DE MANDATO	CONSULTA CIUDADANA/ POPULAR
Aguascalientes	X	X	X		
Baja California	X	X	X*		
Baja California Sur	X	X	X*		
Campeche					
Coahuila	X**	X**	X**		X**
Colima	X	X	X		
Chiapas					
Chihuahua	X	X	X	X	

	REFERERÉNDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCACIÓN DE MANDATO	CONSULTA CIUDADANA/ POPULAR
Distrito Federal	X**	X**	X**		X**
Durango					
Guanajuato	X	X	X		X
Guerrero	X				
Hidalgo			X*		X***
Jalisco	X	X	X		
Estado de México	X (Total o parcial)				
Michoacán	X	X	X		
Morelos	X	X	X		
Nayarit					
Nuevo León			X*		
Oaxaca			X*		
Puebla	X	X	X		
Querétaro	X		X		
Quintana Roo	X**	X**	X*		
San Luis Potosí	X	X	X*		
Sinaloa			X*		
Sonora					
Tabasco	X	X	X		
Tamaulipas	X**	X**	X*		
Tlaxcala	X	X			X***
Veracruz	X	X	X		X
Yucatán	X**	X**	X**		
Zacatecas	X	X	X	X	

* Se menciona en la Constitución como facultad de todo ciudadano presentar una iniciativa de ley, pero en algunos casos se especifica que sólo a través del diputado de su distrito, o a través del ayuntamiento, mientras que en los demás casos no se establece ningún mecanismo para que se lleve a cabo la iniciativa popular.

** Estos mecanismos no están considerados en la Constitución del estado, sino en la ley de participación ciudadana o su similar.

*** La consulta está contemplada para poder recabar información para la creación de los planes de desarrollo estatales.

Fuente: Elaboración del cuadro propia, con información de las Constituciones y leyes de participación ciudadana estatales, consultadas en las páginas de internet de los Congresos locales o en: <http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC> Legislación Básica Local (consulta: 22 noviembre 2005)

4.6. La Democracia Participativa en el Estado de Puebla.

Hemos mencionado que a través de la participación ciudadana, se fortalece la democracia como forma de gobierno y como forma de vida, ya que, proporciona la población conocimientos fundamentales sobre la organización política de la sociedad en la que vive, y contribuye al desarrollo de valores, actitudes y capacidades necesarios para el ejercicio efectivo y pacífico de sus derechos y obligaciones cívicas y políticas.

Este tipo de participación es muy específica y limitada a solo una parte de la población que integra nuestro país, es decir, a quienes tenemos la calidad de ciudadanos.

Tanto la Constitución Federal como la Constitución del Estado de Puebla, establece las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos, de entre ellas el votar y ser votado en elecciones populares, desempeñar las funciones electorales que se le encomiendan, así como el asociarse para participar en los asuntos políticos del país.

Dichas facultades implican una participación activa y directa de la ciudadanía en la vida política de la entidad federativa, que al llevarlas a cabo en forma efectiva traen como consecuencia un avance hacia la cultura democrática, condicionante del desarrollo integral del país en un

marco de legalidad, respeto y sobre todo confianza en nuestros gobernantes.

El marco jurídico en materia local se encuentra conformado por la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla, y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla; sabedores de que dichos ordenamientos nos remiten para la regulación del referéndum y plebiscito a una ley existente, se propone la configuración de una Ley de Democracia participativa para el Estado de Puebla, misma que será un ordenamiento reglamentario, donde su función será la de regular la disposición regular, específicamente del artículo 3 fracción II de la Constitución Política del Estado de Puebla y el artículo 89 fracción LII, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, ordenamientos que nos remiten para la procedencia y organización de los procesos de plebiscito y referéndum a una legislación secundaria aplicable, por lo que cabe hacer cuatro aclaraciones; sin antes dejar de mencionar que la hipótesis de esta investigación se fundamenta en los argumentos expresados con anterioridad, pero además en que a nuestro juicio la democracia representativa como modelo político y jurídico del sistema político mexicano desde hace tiempo presenta signos de debilitamiento, lo mismo sucede también en el Estado de Puebla por lo que es imperativo el fortalecerla con mecanismos de democracia participativa como viene sucediendo en la mayoría de los países del mundo y en la mayoría de las Entidades Federativas del Estado mexicano

como ya lo hemos demostrado.

De ahí nuestra propuesta de instrumentar estos mecanismos de manera clara, precisa y eficaz en una ley de democracia participativa en el Estado de Puebla que no únicamente sirva para ubicarnos al parejo de la modernización democrática sino aún para avanzar en este proceso democratizador; a continuación al respecto se hacen cuatro aclaraciones:

1. El artículo 3 fracción II de la Constitución Política del Estado de Puebla establece que: El Instituto Electoral del Estado... en el ejercicio de estas funciones, serán principios rectores, la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia. Además tendrá a su cargo en los términos de esta Constitución y la ley respectiva la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.
2. El artículo 89 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, establece que: el Consejo General tendrá las siguientes atribuciones: Fracción LII recibir la solicitud, dictaminar su procedencia, organizar e implementar los procesos de plebiscito y referéndum y, en su caso, declara la validez de los mismos en términos de la legislación aplicable.

3. La Constitución Política del Estado de Puebla sí contempla la regulación de la iniciativa popular, en su Capítulo V denominado: De la iniciativa y formación de leyes, sin embargo como ya quedó plasmado nos remite a una Ley Secundaria para los instrumentos de plebiscito y referéndum.

4. El Código electoral del Estado en su artículo 89 fracción LII hace referencia sólo del referéndum y plebiscito, y no así de la iniciativa popular, por tal motivo se propone la creación de una ley de democracia participativa que regule los mecanismos siguientes:
 - a. Plebiscito, a través de este mecanismo, los actos de la Administración pública son susceptibles a la opinión y consulta de los gobernados.
 - b. Referéndum, de esta forma y por esta vía, la ciudadanía podrá expresar su punto de vista e relación al contenido de leyes, decretos y reglamentos a regir en los ámbitos estatal o municipal.
 - c. Iniciativa Popular, misma que abre la oportunidad a los poblanos, de intervenir efectivamente como entes generadores de leyes y reglamentos que respondan a las expectativas de la vida comunitaria del Estado y sus municipios.
 - d. Revocación de mandato, en un avance de los mecanismos de democracia participativa en el Estado de Puebla, es conveniente que se instrumente también esta figura de la revocación del

mandato, que actualmente no contempla la Constitución local ni alguna otra ley secundaria; dicha propuesta se justifica en el sentido de crear una mayor conciencia y responsabilidad en los gobernantes que fueron designados por la soberanía, de tal suerte, que si algún gobernante no cumple en términos de la Constitución y las leyes a las que se ha prometido cumplir, entonces debe de revocarse su mandato en ejercicio de la propia soberanía.

Al respecto Juan Jacobo Rousseau escribió, en un momento histórico, que los ingleses se sentían libres porque iban a votar cada dos años, pero que, luego de hacerlo, volvían a ser tan esclavos como antes. Para el pensador ginebrino, el solo hecho de votar no garantiza el buen gobierno de la sociedad; para ello, además, es necesaria la presencia constante del pueblo en los actos de gobierno y, desde luego, que sus ciudadanos vigilen esos actos y, en cuanto se dan, puedan corregirlos si salen mal e incluso, revocar el mandato de sus elegidos si persisten en sus errores.

En México, el tema adquiere hoy especial relevancia, pues se hace evidente que una democracia basada exclusivamente en el ejercicio electoral de cada tres y seis años, altamente influida por los medios de comunicación masiva y cargada de promesas que no se cumplen o de omisiones dolosas, no cumple con el objetivo de construir un gobierno del pueblo. La posibilidad de la revocación del mandato tendrá que obligar al

cumplimiento de lo ofrecido y sobre todo al cumplimiento de la constitución y las leyes, que obligan a prestar un servicio público con eficiencia, calidad y honradez.

Cuando un gobierno está en proceso de destrucción es preciso detenerlo por la vía democrática, y la que procede es la revocación del mandato.

Por lo anterior se debe de incorporar a la Constitución local esta figura a través de la cual los electores pueden destituir de su encargo a un gobernante designado electoralmente, con anterioridad a la expiración del periodo para el cual fue elegido; las causas debe estar previstas en la propia Constitución, este tema ya ha sido abordado desde hace muchos años como elemento sustantivo del perfeccionamiento de la democracia la que como hemos mencionado no puede limitarse al ejercicio electoral de cada 3 o 6 años; esta figura como se sabe ya se contempla e otros países entre otros Venezuela, Bolivia y Ecuador.

Por otra parte, la Ley de democracia participativa tendrá la finalidad de hacer explícito el alcance de la enmienda constitucional sin que en ningún sentido la contraríe o vaya más allá de su espíritu. Esta Ley tendrá el objetivo de regular básicamente el procedimiento de consulta ciudadana, a través de los procedimientos de plebiscito, referéndum incitativa popular y revocación de mandato, así como sus aspectos sustantivos, en congruencia con el Sistema Jurídico del Estado de Puebla, lo que significa

que los instrumentos de democracia participativa que regulará este ordenamiento, guardará una relación interpretativa con los ordenamientos del Sistema Jurídico estatal ya mencionado.

La Ley que se propone sería de orden público e interés general; teniendo por objeto establecer, consolidar y fomentar los mecanismos que permitan regular el proceso democrática de participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Municipios; donde los ciudadanos, el Instituto Electoral del Estado de Puebla, los ayuntamientos y el Tribunal Electoral del Estado de Puebla, serán corresponsables en la preparación, desarrollo, vigilancia y resultado de los mecanismos de participación ciudadana, en los términos que disponga la Ley que se propone crear.

Se sugiere también, que las disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales para el Estado de Puebla sean aplicadas en lo conducente de manera supletoria en todo lo que no contravenga a lo dispuesto en la Ley de Nueva creación.

Al respecto es importante mencionar que en los últimos años y particularmente en la Quincuagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso Libre y Soberano de Puebla se presentaron tres iniciativas de Ley de participación ciudadana del estado de puebla por los Diputados José Enrique Vite varga, José Juan espinosa Torres y Raymundo García García, con el propósito de reglamentar el artículo 22 de la Constitución

Local que establece como una prerrogativa de los ciudadanos del estado, el participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, proyectos de ley que hasta el momento no han sido dictaminados lo cual significa una omisión legislativa para el avance democrático de la entidad, no obstante que ha sido un compromiso de gobierno como se desprende del Plan estatal de Desarrollo 2005-2011 el cual constituye una estrategia operativa en el que se contempla la participación social, en virtud de la complejidad de la vida social contemporánea ha generado una mayor participación de diversos actores institucionales y de personas interesadas en la toma de decisiones públicas y en la actualidad se manifiesta una tendencia dominante hacia la facilitación de la apertura de espacios que antes eran exclusivos de las administraciones públicas.

El proceso de democratización de la Entidad poblana no puede detenerse por ningún motivo por ello la elaboración del presente trabajo de investigación representa una vez más la insistencia de fomentar la participación democrática como medio indispensable para la definición del rumbo de la administración Pública, que tenga mayor legitimidad con la intervención de los ciudadanos.

Se anexan a la presente investigación las sendas iniciativas de los legisladores referidos. (vid.pp.)

4.7. Propuesta de estructura de una Ley de Democracia Participativa para el Estado de Puebla.

I. Exposición de Motivos:

La exposición de motivos la conforman los antecedentes teóricos de esta investigación que constituyen el estado del Arte de la Democracia Participativa de cuyo análisis se desprende que el Sistema Político disminuye la capacidad directa del ciudadano para adoptar decisiones en los ámbitos que le corresponden a su evolución y modo de vida, toda vez que en la existencia de un régimen representativo los ciudadanos delegan su soberanía en sus representantes y le otorgan facultades para tomar decisiones en su representación y en consecuencia se ve disminuida su participación directa en los asuntos del Estado. Por ello es necesario reforzar los mecanismos democráticos con las figuras de democracia participativa, de ahí la propuesta de ley que se presenta de aplicación en el ámbito del Estado de Puebla.

La aplicación de esta ley le corresponde en el ámbito de su competencia a: El Poder Legislativo; El Poder Ejecutivo; Los Ayuntamientos; El Instituto Electoral del Estado de Puebla; y El Tribunal Electoral del estado de Puebla.

II. Parte Normativa:

Título primero

DISPOSICIONES GENERALES

1. Para efectos de este primer título se establecerá el carácter de la Ley, siendo ésta de orden público y de interés general.
2. Tendrá por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Puebla, siendo éstos: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación de Mandato, en el ámbito de los gobiernos, tanto estatal como municipal.
3. E los procesos plebiscitarios y de referéndum el voto es libre, secreto y obligatorio para los ciudadanos poblanos.

Título Segundo

DEL REFERENDUM, PLEBISCITO, REVOCACION DE MANDATO E INICIATIVA POPULAR

Capítulo I.

DEL REFERENDUM

Este Capítulo contendrá:

1. Lo que deberá entenderse por Referéndum y su finalidad;
2. Quienes tienen la facultad para solicitar un Referéndum;
3. La autoridad responsable de recibir la solicitud, dictaminar su procedencia, organizar, y en su caso, declarar la validez del referéndum.

Capítulo II DEL PLEBISCITO

Este capítulo contendrá:

1. Lo que deberá entenderse por Plebiscito y su finalidad;
2. Quienes tienen la facultad para solicitar el Plebiscito;
3. La autoridad responsable de recibir la solicitud, dictaminar su procedencia, organizar y en su caso, declarar la validez del plebiscito.
4. Se establecerá la procedencia o improcedencia del mismo.

Capítulo III DE LA REVOCACION DEL MANDATO

Este capítulo contendrá:

1. Lo que deberá entenderse por Revocación de Mandato su finalidad;
2. Los requisitos que deben reunir los ciudadanos para presentar la revocación del mandato;
3. La autoridad responsable de recibir la solicitud, dictaminar su procedencia, organizar, y en su caso, declarar la validez de la revocación del mandato;
4. Se establecerá la procedencia e improcedencia del mismo.

Capítulo IV DE LA INICIATIVA POPULAR

Este capítulo contendrá:

1. Lo que deberá entenderse por Iniciativa popular y su finalidad;
2. Los requisitos para los ciudadanos, que quieran presentar una iniciativa popular;
3. Se establecerá la procedencia e improcedencia de de la misma; y
4. La autoridad responsable del Procedimiento de la Iniciativa Popular.

Título Tercero
Capítulo I
DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL

Este capítulo especificará:

1. Los tiempos en que dará inicio el procedimiento;
2. La forma de designación de los funcionarios de casillas, éstos podrán ser los ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla en las últimas elecciones ordinarias que se hubieran celebrado en el Estado, en caso de no localizarse se requerirá la prestación del servicio a sus respectivos suplentes;
3. La organización de la jornada electoral.

Capítulo II
DE LA DOCUMENTACION Y MATERIAL ELECTORAL

Este capítulo contendrá:

1. El formato para la impresión de las boletas electorales correspondiente, conforme al modelo que apruebe el Instituto Electoral del Estado;
2. La especificación para que en las elecciones que se celebren con motivo de los procedimientos de Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación de Mandato, no se observarán las disposiciones de la ley electoral relativas al establecimiento de la figura jurídica de representantes de los partidos políticos y coaliciones, así como sus facultades, derechos y atribuciones.

Capítulo III

DE LA CALIFICACION DE LOS RESULTADOS

Dentro de este capítulo se detallará:

Que la calificación del procedimiento de Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular y Revocación de Mandato, la realizara el Instituto Electoral del Estado de Puebla, en los términos que el mismo determine, aplicado en lo conducente, lo que establece el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Título Cuarto DE LOS RECURSOS

En éste título se establecerá el procedimiento por virtud del cual, los solicitantes, por conducto de su representante común, y las autoridades que hayan solicitado el plebiscito, el referéndum o la revocación del mandato, podrán impugnar ante el tribunal Electoral del estado de Puebla las resoluciones pronunciadas por el Instituto Electoral del estado, así como los resultados consignados en las actas de computo municipal o estatal, en su caso, aplicándolas posposiciones respectivas del Código Electoral del Estado.

Artículos Transitorios

En éste apartado se mencionará:

1. La fecha en que el decreto entrará en vigor, y la publicación en el periódico oficial del Estado.

En este orden de ideas, si bien es cierto que, con la presente propuesta se trata de avanzar en la regulación específica del Referéndum, Plebiscito, Revocación del Mandato, e Iniciativa Popular y a través de una ley de Democracia Participativa, también hay que expresar que con la organización de dicho instrumento jurídico no es perfecta, es perfectible, pues toda norma es dinámica y debe de evolucionar al ritmo

de las exigencias sociales. Por ello no podemos decir que ésta sea una regulación definitiva en los procesos ya mencionados.

En razón de lo anterior es importante la configuración de la Ley de Democracia Participativa para el Estado de Puebla, siendo su finalidad principal democratizar el proceso de toma de decisiones de carácter público, garantizándolo a través de los mecanismos que aseguren transparencia y legitimidad en los actos de gobierno.

4.8. Consideraciones finales.

En el artículo 40 de la Constitución, se sustenta gran parte del sistema político mexicano, en virtud de que señala el principio de representatividad, mismo que acota en cierta medida la capacidad directa de los ciudadano para tomas decisiones en los ámbitos de su competencia; dicho artículo dispone lo siguiente: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa"; este sistema de representación política prevé también la participación del electorado en forma mínima, pues el actuar del pueblo se reduce principalmente a participar en la elección de sus representantes para que éstos desempeñen las funciones de gobierno, legislación o administración a nivel nacional, regional, comunal o de organismos públicos.

En la mayoría de los casos, las determinaciones que llegan a tomar nuestros representantes carecen de la aceptación; provocan la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y hay un sentir general de que muchas de estas decisiones son tomadas con un completo desconocimiento de la materia o para privilegiar a cierto sector de la sociedad, esta es una de las razones por las que la gente no acata la ley, ya que no siente que la formulación de ésta se haya hecho para expresar nuestra voluntad, sino que sentimos que se hizo para expresar la voluntad de otro o de otros, más no con el fin de lograr el bienestar común. Además los escándalos por corrupción el cual forma parte integrante de los sistemas políticos; generan un desprestigio de la clase política, que de manera decisiva incide en la erosión y desgaste del sistema político.

Todo esto genera un ambiente viciado, donde la población se queja de que no se siente escuchada, identificada, respaldada por sus representantes, sino que, muy al contrario la gente concibe el contacto con sus representantes a manera de subordinación, de desconfianza, de incompetencia para influir en el gobierno, en otros casos, genera alejamiento con los asuntos públicos o en el mejor de los casos de indiferencia.

Y es aquí, donde nosotros debemos preguntarnos ¿en México opera o no la representación política? Hay quien dice: No, es que en México según la teoría clásica de la representación política, los legisladores no

representan a quienes los eligen, representan a la nación. Y pues esto suena bien, pero en la práctica no sirve para nada. En la práctica hace que el representante no se sienta representante de nada y que el representado siente que nadie lo representa.

Nos encontramos entonces, en una profunda crisis de la democracia representativa, donde el desencanto por parte de la gente hacia la democracia representativa es manifiesto, ya que en vez de haber resuelto los principales problemas de la sociedad, nuestros representantes se encuentran inmersos en la etapa primaria que tiene que ver con la disputa del poder.

Para resolver este conjunto de problemas y fortalecer la vida democrática de nuestro país, planteamos la alternativa de implementar mecanismos de participación ciudadana en los espacios de decisión que atañen al interés general, para que la forma de gobierno del Estado Mexicano sea no sólo representativa, sino también participativa.

Una vez lograda esta reforma, tenemos que buscar mecanismos para que esa declaración general y teórica, se concrete en disposiciones e instituciones que modifiquen las estructuras actuales del sistema político mexicano, abriendo espacios a todos los que deseen hacerse corresponsables de su propia comunidad.

Los mecanismos de participación ciudadana que proponemos son los siguientes: el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y, la Revocación de Mandato. A continuación analizaremos cada uno de estos mecanismos con la finalidad de poder distinguir el papel que desempeñarían en el sistema político mexicano.

Para tal efecto, el plebiscito debe quedar como un medio que permita a la ciudadanía tomar parte de las decisiones importantes de carácter político, no sólo externando una simple opinión, sino expresando la voluntad popular que habrá de definir ciertas cuestiones de trascendencia que haga necesaria la participación del electorado. La finalidad del plebiscito sería consultar a los ciudadanos acerca de decisiones o medidas administrativas que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social del Estado.

A través del plebiscito los ciudadanos expresaran su aprobación o rechazo a un acto o decisión de la autoridad, trascendental para la vida pública de la nación; para ello los actos o decisiones trascendentes estarán establecidos en la ley reglamentaria.

El referéndum como principal instrumento de democracia participativa, deberá ser regulado tanto en su carácter constitucional como legislativo; ya

sea que se refiera a la formación o sanción de un acto del órgano constituyente, o se aluda a un acto del órgano encargado de la función legislativa. Deberá ser obligatorio y excepcionalmente potestativo; ya que los supuestos de procedencia quedarán previamente establecidos en la Constitución como ineludibles y, excepcionalmente cuando una fracción legalmente determinada del cuerpo de electores lo solicite. Deberá ser vinculatorio, ya que la autoridad tendrá que acatar la decisión del pueblo. Además tendrá que ser aprobatorio, servir para aprobar leyes y; abrogatorio, servir para abrogar o derogar leyes vigentes.

A través de este instrumento de participación ciudadana se legitimaran de manera obligatoria todas las leyes y decretos de revisión constitucional que tengan que ver con las decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución Federal; quedando excluidas leyes fiscales o que tengan que ver con impuestos.

Lo que pretendemos con ello, es que el referéndum sea un instrumento que permita a la ciudadanía aprobar o desechar proyectos de reforma constitucional o legislativos, no de manera previa al proceso legislativo, sino con posterioridad al mismo para que la voluntad popular sea definitiva y concluyente en decisiones de naturaleza normativa. El porcentaje mínimo requerido de participación para que tenga validez el referéndum, será previamente establecido en la ley que lo

regule; y de no cumplirse con el mismo, dicha ley o decreto no podrá entrar en vigor.

La iniciativa popular habrá de ser un medio directo por medio del cual parte del cuerpo electoral pueda presentar un proyecto de ley al Poder Legislativo; podrá ser constitucional o legal, ya sea señalando solamente la materia o necesidades sobre las que se debe legislar; o bien, simple o formulada, ya sea que el proyecto incluya o no el articulado correspondiente para que sea sometida a discusión del Congreso. La ley fijará el porcentaje de ciudadanos inscritos en el registro nacional de electores que se requerirán para poder darle trámite a este mecanismo.

Es decir, que a través de la iniciativa popular los ciudadanos del Estado, 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.

La revocación de mandato habrá de contemplarse para que a solicitud de cierto número de electores se proceda a una votación destinada a destituir de su cargo a un servidor público nombrado mediante elección popular, antes de que concluya su período, ya que ha incumplido con sus tareas de acuerdo a la voluntad popular. Para que proceda dicho mecanismo, en la ley deberá fijarse el porcentaje de ciudadanos

requeridos, mismos que tendrán que estar inscritos en el registro nacional de electores. Si la mayoría de los electores está de acuerdo con la destitución, ésta procederá sin más consideración que el interés general, en caso contrario el funcionario podrá seguir en su encargo.

La revocación de mandato sería el instrumento de participación ciudadana, mediante el cual los ciudadanos de la República podrán promover la destitución de los representantes electos, antes de que concluyan su periodo o mandato previsto en la ley respectiva. Así mismo, la revocación de mandato sería un instrumento útil para garantizar y decidir sobre tres elementos esenciales de nuestra democracia: la representatividad, la legalidad, y la confianza en los servidores o funcionarios públicos.

Sin embargo, no debe caerse en la simpleza de incluir en la Ley fundamental, sin mayores previsiones las instituciones antes mencionadas, ya que si no se tiene el cuidado de precisar algunos detalles, límites y requisitos, se puede caer en excesos o colocar en manos de los gobernantes instrumentos que puedan utilizar para su beneficio, en lugar de fortalecer la soberanía popular y la participación ciudadana.

Considero que la implantación de estos mecanismos de democracia participativa a nivel nacional, llevaría a los políticos a prestar más atención a la

opinión pública y a gastar los recursos públicos de manera más responsable.

Tampoco hay que olvidar que México, no sólo es ajeno a esta tradición de hiper actividad legislativa. Se tiene la creencia que con sólo cambiar la ley habrá un cambio automático en el país y, al no pasar esto, conduce a la frustración y paradójicamente al retroceso democrático. Por ello resulta necesario proporcionar a los niños y jóvenes de nuestro país una sólida educación cívica y ética a lo largo de toda la educación básica, con el propósito de sentar las bases para la formación de esa ciudadanía activa, responsable, conocedora de sus derechos y obligaciones que contribuya activamente a la construcción y desarrollo de las instituciones democráticas y a la preservación del Estado de Derecho.

Recordemos que en la democracia no solamente las instituciones jurídicas tienen importancia, sino que, hay que darnos cuenta que la democracia cotidiana es más difícil de lograr que la democracia electoral, porque depende de los ciudadanos.

Un buen gobierno se logra cuando los gobernantes son responsables, y la responsabilidad se asegura cuando los ciudadanos comunes pueden participar en las decisiones, pueden rechazar leyes impopulares y,

pueden sacar a los representantes electos que abusan de su mandato.

La adopción de estos mecanismos nos traerá como beneficios, una ciudadanía capaz de promover la vigilancia de las acciones de gobierno mediante la creación de mecanismos precisos de rendición de cuentas; y la consolidación de la responsabilidad y participación de los ciudadanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En todo régimen democrático, la democracia es perfectible, es decir, que puede evolucionar y mejorar con un mayor grado de participación social, donde las decisiones públicas de gobierno se tomen con la participación activa del ciudadano y sean por lo tanto, responsabilidad de todo el esfuerzo de llegar al consenso.

De esta manera la Democracia Participativa la podemos concebir como la fórmula democrática que da voz a los individuos y a sus organizaciones, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la Democracia Representativa.

SEGUNDA.- Los mecanismos de Democracia Participativa desarrollan nuevas capacidades en los ciudadanos; La participación desarrolla la capacidad de las personas de trabajar en colaboración con los demás, de identificar prioridades y de lograr que las cosas se hagan y los proyectos se realicen. En este sentido, las organizaciones sociales son capaces de formular propuestas de solución a sus problemas, son sectores sociales que además de exigir a las autoridades adoptan una gran capacidad propositiva y creativa.

TERCERA.- La Democracia Participativa representa una evolución natural de las democracias representativas de partidos desarrolladas a lo largo del siglo XX y principios del siglo XXI.

La ciudadanía de nuestra democracia actual, da muestras de estar preparada para asumir algunas responsabilidades mayores en los difíciles procesos de las decisiones políticas.

CUARTA.- La democracia participativa coadyuva a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, pues en efecto, de estudios realizados por economistas, sociólogos y psicólogos han demostrado que las personas que participan en la toma de decisiones están más integrados y satisfechos, ya que no se limitan a aceptar o aplicar las decisiones de otros, debido a que se sienten responsables del mejoramiento de su calidad de vida. Además, la participación brinda al ciudadano una oportunidad de mayor eficacia en la colaboración.

QUINTA.- A través de la participación se aprovechan experiencias y capacidades de la sociedad, ya que la sociedad se conduce a través de la interacción del gobierno, comunidades, grupos de interés, instituciones. Al aprovechar la gestoría ciudadana y la corresponsabilidad de las políticas públicas, las autoridades deben entender que los ciudadanos con un gran sentido común tienen conocimiento de las condiciones, insuficiencias y deseos locales o incluso refiriéndonos a otros ámbitos no locales, de las propias

necesidades que los aquejan, mucho mayor que ningún grupo político.

SEXTA.- 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 semidirecta, 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 ciudadanas.

La presencia constante de los ciudadanos en las tareas de gobierno, ya vigilando que se haga bien, ya sugiriendo o imponiendo correcciones o ya, incluso revocando el mandato otorgado a través del voto, marca la diferencia entre democracia participativa y democracia representativa.

SEPTIMA.- La democracia representativa aporta una mayor legitimidad política. Los gobiernos deben reconocer que ganarán en confianza y colaboración de parte de los ciudadanos, si éstos se incluyen en la toma de decisiones.

OCTAVA.- La eficiencia de la de la Democracia Participativa depende en gran parte de la información que puedan obtener los ciudadanos, pues de nada sirve que la población cuente con mecanismos de participación para resolver alguna problemática social, si carece de la información

necesaria para tomar una decisión racional acerca de lo que conviene. Al hacer pública información gubernamental, los ciudadanos además de obtener instrumentos para evaluar el trabajo de sus representantes, logran comprometer a sus representantes a ser más responsables y eficaces.

NOVENA.- El principio constitucional es entender a la democracia como una forma de gobierno, un sistema jurídico, una forma de vida basada en el constante mejoramiento económico, político y cultural del Estado para lograr la independencia y la realización del hombre; es un instrumento producto de la cultura y de la inteligencia del hombre más que un derecho otorgado por los gobernantes a los gobernados.

DECIMA.- La democracia no se agota en los procesos electorales que hacen posible la representación política de los ciudadanos en los asuntos del Estado. Existen otras formas de participación ciudadana más allá de los votos, en las cuales los ciudadanos están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás, es decir, la participación ciudadana es una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos.

DECIMA PRIMERA.- Los mecanismos de Democracia Participativa aumentan la confianza de la ciudadanía en el sistema político, pues éste mecanismo ofrece al ciudadano una capacidad de participar en decisiones orientadas a desarrollar una economía socialmente justa y humanista y además promueve un ambiente de cooperación porque se aprecian directamente las consecuencias de tales decisiones para todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

La democracia participativa autentica hace énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa.

DECIMA SEGUNDA.- La Democracia Participativa se ha universalizado, pues se perfila como la nueva forma de organización política en los Estados Democráticos; se observa que en las últimas dos décadas se ha afianzado el proceso de democratización en la mayor parte del mundo.

Si bien algunos países aún siguen el proceso de transición o apenas están aprendiendo a vivir bajo el nuevo régimen de democracia semidirecta, otras naciones ya se han topado con ciertos límites y con los retos que la democracia representativa conlleva, al mismo tiempo, las sociedades, y de manera paralela, la democracia están en constante evolución, lo cual implica una continua redefinición de las necesidades y demandas de

los ciudadanos.

DECIMA TERCERA.- Ante el importante cambio que está viviendo a grandes escalas, es necesario fortalecer la democracia Representativa y replantear nuevas formas de gestión de los servicios y de la participación que involucren a la sociedad y también a cada individuo aislado.

En el marco de la Democracia participativa es necesario crear otros instrumentos que formen un sentimiento de pertenencia activa en el territorio y que permitan fundar un nuevo pacto con la ciudadanía.

DECIMA CUARTA.- Es necesario que se continúen consolidando estos mecanismos de democracia, ya que la participación ciudadana adquiere su sentido como principio de un Estado de Derecho moderno y cuando se descubre la imposibilidad de mantener la sola representación política por la vía electoral como forma de manifestar la voz y las ideas de los ciudadanos, en nuestra sociedad múltiple, numerosa, plural e interesada, por lo que la ciudadanía busca nuevos canales de acción y de participación.

DECIMA QUINTA.- EL Estado Mexicano debe definirse y asumirse como una República representativa y participativa, para lo cual, es necesario que se incorporen a nuestro texto constitucional federal los instrumentos de Democracia Participativa, ya que al incluir dichas formas de participación, se daría la oportunidad a los ciudadanos del Estado mexicano para obtener la tan buscada participación ciudadana, concediendo a los mismos la interlocución con sus gobernantes.

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.

DECIMA SEXTA .- La Democracia Participativa, debe ser una participación informada y formada con bases sólidas de cultura política; para lo cual los medios de comunicación deben asumir el papel no sólo de medios meramente informativos sino también educativos para el público a quienes se dirige la información, la cual deberá de ser lo más cierta y objetiva posible para crear criterios de participación que estén encaminados al análisis y solución de las problemáticas sociales que afectan directamente a la ciudadanía y al pueblo como elemento humano del Estado mexicano.

DECIMA SEPTIMA.- Las instituciones de democracia participativa, son la manifestación directa y auténtica de la voluntad popular, es decir, los instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato, son medios que acercan al ciudadano común a la autoridad y al ejercicio del poder en una relación de corresponsabilidad en el gobierno.

DECIMA OCTAVA.- La constitución del Estado libre y soberano de Puebla señala la participación ciudadana. Así como las figuras de su ejercicio: Plebiscito, referéndum, e Iniciativa popular, las cuales se vuelven nugatorias al estar únicamente contempladas en la Constitución y no reguladas en las leyes secundarias para su pleno ejercicio ciudadano, como resultado de ésta investigación se propone una Ley de Democracia Participativa del Estado de Puebla, que aglutine y desarrolle las figuras jurídicas que se encuentran disgregadas en diferentes Leyes y sin especificar la forma de aplicación.

DECIMA NOVENA.- Se propone también una reforma a la constitución del Estado de Puebla con el fin de establecer la figura de Revocación del Mandato y en ese sentido se pueda contemplar en la ley secundaria o en la Ley de democracia Participativa en el estado de Puebla.

La revocación del mandato constituye el procedimiento a través del cual los electores pueden destituir de su cargo de elección con anterioridad a la expiración

para el cual fue elegido.

VIGESIMA .- La ley de Democracia Participativa para el Estado de Puebla que se propone, tendrá como objetivo hacer explícito el alcance de las prerrogativas de los ciudadanos del estado dentro del marco jurídico que le asigna la constitución local, con objeto de regular básicamente el procedimiento de consulta ciudadana y sus aspectos sustantivos, en congruencia con el sistema jurídico del Estado de Puebla, concibiendo el Plebiscito, el referéndum, la Iniciativa popular y la revocación de mandato para dar sentido y contenido democrático a la administración pública del Estado de Puebla..

Lo anterior mediante la creación de una ley de Democracia Participativa, con el propósito de hacer efectiva la participación ciudadana en el Estado de Puebla y además para que sea característica de una sociedad democrática y participativa para lograr un mejor desarrollo social de la Entidad Poblana.

VIGESIMA PRIMERA.- La ley de Democracia Participativa propiciará sin lugar a dudas un replanteamiento de las relaciones gobierno- sociedad en un marco de corresponsabilidades y promoverá la integración de un gobierno plural e impulsará la participación de la comunidad para que los planes y programas de los gobiernos estatales y municipales se ajusten a las demandas, expectativas y necesidades de la población con mayor legitimidad.

ANEXO 1

ESTADISTICA SOBRE

DEMOCRACIA

PARTICIPATIVA EN LAS

ENTIDADES FEDERATIVAS

ESTADISTICAS SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El contenido del artículo 40 de la CPEUM que a la letra señala: –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”.

En este artículo se sustenta gran parte del sistema político Mexicano, en virtud de que señala el principio de representatividad, mismo que acota en cierto sentido la capacidad directa del ciudadano para tomar decisiones en los ámbitos que competen a su existencia y desarrollo, en virtud de que los ciudadanos delegan su soberanía en su representante y le facultan de capacidad para tomar decisiones en su nombre y representación; es decir, que los gobernadores y los legisladores deben velar por los intereses de la nación y de sus representados, en virtud de que han sido facultados como sus portavoces por efecto directo del voto popular.

Dicha representatividad se instala en el Congreso de la Unión, cuyo objeto, de acuerdo con el artículo 65 constitucional, consiste en ocuparse —de estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan—.Tal esquema se reproduce a nivel estatal con las Legislaturas locales y a nivel municipal con los denominados cabildos.

Es destacable indicar que en el Congreso de la Unión, desde el año 2000, se han presentado cerca de 50 iniciativas⁵⁴ dirigidas a establecer elementos de democracia directa en el sistema político mexicano y enfocadas a armonizar el marco legal federal con los instrumentos de participación ciudadana que representan, en sí mismos, mecanismos que permiten el reconocimiento expreso

⁵⁴ “Balance de las Iniciativas Presentadas desde la LVIII Legislatura ante el Congreso de la Unión en materia de Participación Ciudadana” [www. senado.gob.mx]. IBD.

de los ciudadanos como sujetos con posibilidades de participar de manera libre, responsable y activa en las decisiones y actos públicos y políticos del país, ello sin sustituir, revertir o vulnerar el sistema de representación política.

Instrumentos de participación ciudadana

Plebiscito: ...Votación popular sobre temas de relevancia constitucional y es, en consecuencia, un instrumento de participación ciudadana directa (Bobbio, 1999,1183). // Acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado. (...) [Empero,] no afecta a actos de índole legislativa o normativa. (...) [Por lo que está asociado a] actos de voluntad popular mediante los cuales el pueblo exterioriza su opinión sobre un determinado hecho de su vida política (De Santo, 1999, p. 679). // Instituto de democracia directa mediante el que se expresa directamente la voluntad del cuerpo electoral sobre una decisión sometida a su consulta (Espasa, 2007, p.1129).

Referéndum: Institución de una forma de gobierno en la cual las asambleas elegidas (...) deben someter sus decisiones a la aprobación del conjunto de los ciudadanos (De Santo, 1999, 747). // Según la materia sobre la que recaen, los referenda pueden ser constitucionales, legislativos o relativos a decisiones políticas no formalizadas todavía en textos de esa naturaleza (Espasa, 2007, p. 1239).

Iniciativa popular: (...) Proyectos legislativos firmados por un cierto número de ciudadanos (Kelsen, 1995, p.355).

Consulta Popular: (...) Extiende la posibilidad de que los ciudadanos participen en ciertas decisiones políticas y hagan saber sus aspiraciones y necesidades que reclaman ser satisfechas por el Estado (Mellado, 2001, p. 61).

Revocación: Modo de disolución de los actos jurídicos, por el cual el autor o una

El 58% de las partes integrantes de la federación, o sea 19 de ellas, tienen alguna ley sobre el tema, mientras que el 42% restante, 13 entidades, no tienen ordenamiento que dé formalidad a los instrumentos y posibles procesos para llevar a cabo una consulta popular, un referéndum o cualquier otra figura de participación ciudadana.

De manera genérica, las leyes locales detallan los instrumentos aplicables en la entidad, las formas de organización, su aplicación, los asuntos en los que puede promoverse y demás características específicas por instrumento; sin embargo, las entidades que no cuentan con ley que formalice los instrumentos de participación ciudadana son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Sonora como se puede ver en el siguiente mapa:



Asimismo, es importante señalar que los territorios líderes en contemplar en su ley local diversos instrumentos de Participación Ciudadana son Coahuila, el Distrito Federal, Tamaulipas y Tlaxcala, debido a que consideran instrumentos adicionales

de los definidos en párrafos anteriores. Enseguida se enlistan los instrumentos reconocidos en dichos estados:

Coahuila (artículo 4°)

- I. Plebiscito
- II. Referendo
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta popular
- V. Colaboración comunitaria
- VI. Audiencia pública

Distrito Federal (artículo 2°)

- I. Plebiscito
- II. Referéndum
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta ciudadana
- V. Colaboración ciudadana
- VI. Rendición de cuentas
- VII. Difusión pública
- VIII. Red de Contralorías Ciudadanas
- IX. Audiencia pública
- X. Recorridos del Jefe Delegacional
- XI. Asamblea ciudadana

Tamaulipas (artículo 3°)

- I. Plebiscito
- II. Referéndum
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta vecinal
- V. Colaboración vecinal
- VI. Unidades de Quejas y Denuncias

- VII. Difusión pública
- VIII. Audiencia pública, y
- IX. Recorridos de los presidentes municipales

Tlaxcala (artículo 3)

- I. Iniciativa popular
- II. Consulta popular
- III. Plebiscito
- IV. Referéndum, y
- V. Voz ciudadana en el cabildo

En el contexto de la Reforma del Estado, los partidos políticos presentaron diversas propuestas por escrito encaminadas a insertar en la normatividad federal diversos instrumentos de participación ciudadana, a saber el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Convergencia y el Partido del Trabajo (PT) acuerdan plenamente incorporar el referéndum y el plebiscito; al tiempo que el PRD, Convergencia y el PT coinciden en la implementación de la iniciativa popular y, por otra parte, Convergencia y el PT acuerdan en considerar la revocación de mandato.

Fuentes bibliográficas

- Estado de la participación ciudadana en México .Julieta Camacho Granados
- Mellado Hernández, Roberto (2001), Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México, Editores Plaza y Valdez, México.
- PRUD'HUMME, Jaen-François (2001), Consulta Popular y Democracia Directa, Cuadernos de la Cultura Democrática, Número 15, Instituto Federal Electoral, S 54 Segunda Edición, México.⁵⁶

⁵⁶ www.senado.gob.mx.

ANEXO 2

INICIATIVAS DE LEY SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA PRESENTADA EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA.

**GRUPO PARLAMENTARIO DE ACCIÓN NACIONAL
LVI LEGISLATURA**

**C. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA.
P R E S E N T E S.**

DIP. JOSÉ RAYMUNDO F. GARCÍA GARCIA, y diputados que integran del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 fracción I, 63 fracción II y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 17 fracción XI, y 69 fracción II de la Ley Orgánica del Poder legislativo del Estado de Puebla, 93 fracción VI y 128 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado, sometemos a consideración de este H. cuerpo colegiado la siguiente

-INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACION CIUDADANA PARA EL ESTADO DE PUEBLA”, con arreglo al siguiente:

C O N S I D E R A N D O

Que la reforma del Estado debe versar en el principio de la participación ciudadana no como una mera acción coincidente con la acción gubernamental del Estado, sino como una acción vertebradora de la misma acción de gobierno, que haga de la democracia un movimiento ascendente y descendente.

La participación ciudadana adquiere su sentido como principio de un Estado moderno y de derecho cuando se descubre la imposibilidad de mantener la sola representación política por la vía electoral como forma de manifestar la voz y las ideas de los ciudadanos, en nuestra sociedad múltiple, numerosa, plural e interesada, la ciudadanía busca nuevos canales de acción.

La ciudadanía debe ser responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía con la autoridad.

En las ciudades del nuevo milenio, la organización y la participación de la ciudadanía son consideradas un recurso muy importante, un capital social para que todos contribuyamos corresponsablemente a mejorar la calidad de vida y demostrar que con democracia se vive mejor.

Que la constitución de nuestro Estado en sus artículos 3 fracción II, 22, 57 fracción XXII, 63 fracción V, 68, 79 fracciones XXXIV, XXXV y 85, señala a la **participación ciudadana** así como a las figuras de su ejercicio: **plebiscito, referéndum e iniciativa popular**, las cuales en el Estado de Puebla se vuelven nugatorias al estar únicamente constitucionalizadas y no reguladas por leyes secundarias para su

ejercicio cotidiano Los diputados integrantes del Grupo Parlamentario de Acción Nacional de la LIV Legislatura, en julio del 2001 presentaron la **INICIATIVA DE LEY DEL REFERENDUM, PLEBISCITO E INICIATIVA POPULAR PARA EL ESTADO DE PUEBLA**, la cual se ha quedado rezagada en comisiones,

Por tal motivo, como parte de un ejercicio parlamentario, un servidor este día presenta ante el pleno de este H. Congreso del Estado la iniciativa de Ley de participación ciudadana para nuestro Estado, cuyas disposiciones tienen por objeto establecer, fomentar, promover y regular los instrumentos que permitan la organización y desarrollo de los procesos de la Participación Ciudadana en los asuntos políticos de la entidad, con excepción de los de carácter electoral y municipal, los cuales se regirán por la legislación de la materia.

Los instrumentos de la Participación Ciudadana son el **Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular**, sin perjuicio de otras formas que prevean otras disposiciones jurídicas en las relaciones de los ciudadanos con los órganos del poder público.

Del latín **referendum**, de referre: referir, es la Institución política mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas.

Es una manifestación de la *democracia* constitucional en la cual mediante la ampliación del *sufragio* y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de *poder*, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del *referéndum* y el *plebiscito*. Se discute la naturaleza jurídica de esta participación popular en la formación de la ley y se considera como un acto de ratificación, desaprobación o de decisión, inclinándose la doctrina por la consideración de estimarlo como un acto decisorio autónomo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual solo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella. Los representantes forman la ley,

pero ad *referéndum*, es decir, a reserva de lo que el cuerpo electoral resuelva, constituyéndose el *voto* popular en condición suspensiva a que se somete la validez y eficacia de la ley. El **plebiscito** en Roma era una resolución tomada por la plebe en Asambleas especiales presididas por un tribuno, y se llamaba Concilia Plebis. La Ley Hortensia los declaró obligatorios, generalmente se refieren a cuestiones de derecho privado.

En la época reciente el *plebiscito* es la consulta que se hace al pueblo, sobre materias estrictamente políticas, y se ha utilizado en muchos países. El ingreso a la Unión Europea y la ratificación del Tratado de Maastrich, fue sujeta a consultas plebiscitarias. En Austria, Finlandia y Suecia triunfó el —¿mientras que en Noruega lo hizo el —no Y la decisión es vinculante. En Canadá, la provincia de Quebec francófona ha realizado varios plebiscitos fracasados, en el intento de constituirse en un nuevo Estado. En teoría, el **plebiscito** es una institución de la *democracia* directa porque se traduce en una consulta al cuerpo electoral, pero en la práctica histórica

se le ha desnaturalizado, convirtiéndolo en un instrumento para legitimar el ejercicio espúreo del *poder*, sustituyendo a las *elecciones*. El sistema de **iniciativa popular** en la formación de leyes apunta a que los ciudadanos puedan obligar a sus representantes al Congreso, a discutir algún proyecto en el que tienen especial interés. La regla general en la *democracia* representativa es que los propios diputados debemos estar al tanto y promover los temas que convienen a la comunidad, pero puede darse el caso que no nos demos cuenta de un tema concreto en el que parte del pueblo tenga un especial deseo se considere, o puede darse el caso también que habiéndose dado cuenta tengan un interés encontrado y deseen soslayar el punto. En este caso, el derecho de iniciativa en la formación de leyes exige a los representantes atender a un mandato muy concreto que les formula el propio pueblo

En la presente iniciativa se define al plebiscito como la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentales para la vida pública del Estado o de los Municipios. El Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar al Instituto Electoral del Estado, someta a plebiscito los reglamentos, decretos y otros actos emanados del Gobernador del Estado, que sean considerados como trascendentales para la vida pública o el interés social del Estado.

Así como el Gobernador del Estado o los ciudadanos que representen cuando menos el dos punto cinco por ciento de los electores de la entidad, podrán solicitar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, someta a referéndum derogatorio total o parcial, las leyes que expida el Congreso del Estado, que sean trascendentales para el orden público o interés social del Estado, en los términos previstos en esta Ley.

En la misma iniciativa se señala que el Gobernador y los ciudadanos del Estado podrán solicitar al Instituto Electoral del Estado, 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 requisitos señalados en la misma Ley. Se entiende por **Iniciativa Popular**, la facultad de los ciudadanos de presentar ante el Órgano Legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma, derogación, abrogación o adición a estos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada. La presente iniciativa consta de 78 artículos en 4 títulos. El primer capítulo es de **Disposiciones Generales**; aquí se hace mención que esta Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto regular los mecanismos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular en el Estado de Puebla, en el ámbito de competencia de los Gobiernos Estatal y Municipal, señalados en los artículos 3 fracción II primer párrafo, 22, 57 fracción XXII, 63 fracción V, 68, 79 fracciones XXXIV, XXXV y 85 de la Constitución Política del Estado. El segundo título trata del **Plebiscito** el cual es un instrumento por medio del cual, los titulares del poder público o el de los municipios, podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a algunos actos o decisiones de los mismos, que en los términos de esta Ley sean trascendentales para la vida pública

del Estado. Este título contiene los capítulos referentes a lo que es materia del plebiscito, la solicitud, la procedencia o improcedencia y el proceso electoral del mismo, así como la documentación y materia electoral para su realización. El título tercero trata del **Referéndum**, aquí lo define como un instrumento de participación ciudadana directa por medio del cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, previo a una decisión del Congreso del Estado sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes que son de la competencia legislativa del Congreso. Se mencionan en los capítulos de este título, el procedimiento para el mismo, la materia, la solicitud, la procedencia o improcedencia del mismo así como la campaña de concientización ciudadana. El cuarto y último título se refiere a la Iniciativa Popular, refiriéndose a la misma como el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia. Los capítulos que se mencionan en este título son referentes al objeto de la misma, así como la materia, los requisitos y la procedencia o improcedencia de esta Iniciativa. En mérito en lo anteriormente expuesto sometemos a la consideración de este cuerpo colegiado legislativo la siguiente:

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto fijar las normas jurídicas para la organización y ejercicio del plebiscito e iniciativa popular en el Estado de Puebla dentro del ámbito de competencia de los Gobiernos Estatal y Municipal, señalados en los artículos 3 fracción II, 22, 57 fracción XXII, 63 fracción V, 68, 79 fracciones XXXIV, XXXV y 85 de la Constitución Política del Estado Libre y soberano de Puebla.

ARTÍCULO 2.- Para la aplicación de esta Ley, se entenderá por Decretos, reglamentos o decisiones administrativas trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, aquellos que afecten directamente cuando menos a la mitad más uno de los Municipios o bien a las dos terceras partes de la población del Estado o del Municipio según sea el caso.

ARTÍCULO 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I.- Congreso del Estado: al Poder Legislativo del Estado de Puebla;

II.- Consejo General: Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Puebla

III.- Constitución Federal: a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IV.- Constitución: a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

V.- Estado: al Estado Libre y Soberano de Puebla;

VI.- Gobernador: al Gobernador del Estado, depositario del ejercicio del Poder Ejecutivo;

VII. Ley: a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla;

VIII.- Periódico Oficial: al Periódico Oficial del Estado de Puebla.

ARTICULO 4- Los instrumentos de la participación ciudadana son:

I.- Plebiscito .- Es el Instrumento por medio del cual, los titulares del poder público o el de los municipios, podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a algunos actos o decisiones de los mismos, que en los términos de esta Ley sean trascendentales para la vida pública del Estado;

II.- Referéndum.- Es el instrumento de participación ciudadana directa por medio del cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, previo a una decisión del Congreso del Estado sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes que son de la competencia legislativa del Congreso; y

III.- Iniciativa Popular.- Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia

ARTÍCULO 5.- Se entenderá por leyes trascendentales para el orden público o interés social, las leyes relativas a las siguientes materias:

I. Medio ambiente, ecología y agua;

II. Salud, asistencia social y beneficencia privada;

III. Derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones y vialidad y transporte;

IV. Educación, cultura, turismo y deportes;

V. Electoral;

VI. Responsabilidades de los servidores públicos;

VII. Civil;

VIII. Penal y

IX.- Planeación,

X.- Así como aquellas que no prohíba la Constitución y la presente Ley.

ARTÍCULO 6.- Para lo no previsto por esta Ley, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

TITULO SEGUNDO

Del Plebiscito

CAPITULO I

Disposiciones generales

ARTÍCULO 7- Se entiende por Plebiscito al Instrumento por medio del cual, los titulares del poder público o el de los municipios, podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a algunos actos o decisiones de los mismos, que en los términos de esta Ley sean trascendentales para la vida pública del Estado;

ARTICULO 8.- El Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar al Instituto Electoral del Estado, se sometan a plebiscito algunas propuestas o decisiones del Gobernador o Presidentes Municipales, consideradas como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, con excepción del nombramiento o destitución de los titulares de las secretarías, dependencias y entidades del Ejecutivo.

ARTICULO 9.- El Gobernador del Estado o los Presidentes Municipales, podrán solicitar directamente al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito estatal o municipal, propuestas o decisiones de su gobierno considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado.

ARTICULO 10.- El Instituto Electoral del Estado decidirá, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, previo estudio elaborado por el Presidente y el Secretario, si es trascendente la propuesta o decisión de Gobierno, del Titular del Poder Ejecutivo o los Presidentes Municipales para el orden público o el interés social del Estado.

Dictaminada la procedencia, el Instituto Electoral del Estado elaborará la pregunta y expedirá la convocatoria correspondiente.

ARTÍCULO 11.- El plebiscito municipal, podrán solicitarlo ante el Instituto Electoral del Estado:

I.- El Presidente Municipal o el Cabildo, antes de la ejecución del acto o disposición administrativa cuando sean considerados como trascendentales para el orden público y el interés social; y

II.- Los ciudadanos, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha del acuerdo de Cabildo o antes de la realización del acto de autoridad, que residen en el municipio de que se trate y representen cuando menos el cinco por ciento de los electores en el municipio inscritos en el Padrón Electoral, identificándose y acreditándose con el folio, nombre y firma que se contienen en la credencial de elector.

CAPITULO II

De la Materia del Plebiscito

ARTÍCULO 12.- No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del Gobernador del Estado relativos a:

- a) Materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos de la Entidad;
- b) Régimen interno de los órganos de la administración pública del Estado;
- c) Actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables; y
- d) Los demás que determinen las leyes;

CAPITULO III

De la Solicitud del Plebiscito

ARTICULO 13.- La solicitud del plebiscito deberá presentarse al Congreso del Estado para iniciar el procedimiento y, en su caso, turnarla al Consejo General para su substanciación, quien le asignará un número consecutivo de registro a la solicitud, indicando el orden en cuanto a la fecha de su presentación y en los formatos oficiales expedidos para tal efecto.

ARTICULO 14.- El Instituto Electoral del Estado iniciará la organización del proceso de consulta cubriéndose previamente la convocatoria que se deberá expedir cuando menos noventa días hábiles antes de la fecha de realización de la misma, y se

publicará en el Periódico Oficial del Estado, y en los principales diarios de circulación del Estado y en los medios electrónicos más importantes.

ARTICULO 15.- Los ciudadanos peticionarios manifestarán, bajo protesta de decir verdad, cumplir con los siguientes requisitos:

- I.- Nombre del representante común de los promoventes;
- II.- Domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, el cual se localizará en la capital del Estado o en la cabecera municipal según el caso;
- III.- El acto o propuesta concreto de la autoridad, materia del plebiscito;
- IV.- La autoridad o autoridades de las que emana la materia del plebiscito;
- V.- Exposición de motivos sucinta y detallada de los elementos que se tengan para pedir la aplicación del plebiscito; y
- VI.- Cumplir además con los siguientes requisitos:
 - a).- El nombre completo de los peticionarios;
 - b).- Número de folio de la credencial para votar con fotografía de los peticionarios;
 - c).- Clave de elector de los peticionarios;
 - d).- Sección electoral a la que pertenecen los peticionarios;
 - e).- Firma de cada elector solicitante, que concuerde con la que aparece en su credencial de elector; y
 - f).- Anexar copia simple por ambos lados de la credencial de elector de los solicitantes.

ARTICULO 16.- El escrito para promover el procedimiento del plebiscito, presentado por el Titular del Poder Ejecutivo, por el Congreso del Estado, por los Presidentes Municipales o por los Cabildos o Ayuntamientos Municipales, deberá contener:

- I.- Nombre de la autoridad que lo promueve. En caso de tratarse de un organismo colegiado, el acuerdo que apruebe la promoción del procedimiento respectivo;
- II.- Los preceptos legales en que fundamenten su solicitud;
- III.- Especificación precisa y detallada del acto o propuesta de autoridad concreto a realizarse, que será objeto del plebiscito;
- IV.- Autoridad o autoridades de las que emana la materia del plebiscito;
- V.- Exposición de motivos sucinta y detallada de los elementos que se tengan para pedir la aplicación del plebiscito; y
- VI.- Nombre y firma de las autoridades peticionarias.

ARTICULO 17.- Una vez presentada la solicitud del plebiscito sólo podrá operar el desistimiento del o los peticionarios, en el supuesto de que el solicitante fuese alguna autoridad, la cual debe necesariamente fundar y motivar su decisión. El desistimiento podrá hacerse valer diez días hábiles siguientes a la publicación de la convocatoria.

ARTICULO 18.- El Consejo General acordará el procedimiento que habrá de seguirse para verificar la autenticidad de las firmas de los ciudadanos que respaldan y apoyan la solicitud respectiva. Dicho procedimiento se realizará invariablemente de forma aleatoria, adaptando para ello las técnicas de muestreo científicamente comprobadas.

ARTICULO 19.- El Consejo General podrá pedir la colaboración de las autoridades estatales y municipales, instituciones de nivel educativo superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia que trate el plebiscito para la elaboración de preguntas que se someterán a consulta pública.

ARTÍCULO 20.- En el año en que se realicen las elecciones a los diversos cargos de elección popular, ya sea para elecciones locales o federales no podrá realizarse ningún plebiscito; asimismo, no podrán realizarse más de dos plebiscitos en el mismo año.

ARTICULO 21.- Al día siguiente de recibir la solicitud de plebiscito, el Consejo General deberá notificar a la autoridad de la que presuntamente emanó el acto o norma objeto del procedimiento lo siguiente:

I.- Un extracto del acto o propuesta de la autoridad concreta que es objeto del plebiscito;

II.- La autoridad o autoridades de las que emana la materia del plebiscito; y

III.- Exposición de motivos contenida en la solicitud del peticionario.

De la Procedencia o improcedencia del Plebiscito

ARTICULO 22.- La autoridad de la que presuntamente emanó el acto o propuesta, dispondrá de un término de cinco días hábiles a partir del día siguiente de la notificación para hacer llegar sus observaciones al Instituto Electoral del Estado y podrá hacer valer las causales de improcedencia.

ARTÍCULO 23.- Son causas de improcedencia de la solicitud del procedimiento del plebiscito las siguientes:

I. Cuando la materia de éste no sea trascendental para el orden público o el interés social del Estado;

II. Cuando el escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea;

III. Cuando los ciudadanos peticionarios no estén inscritos en el Padrón Electoral y las firmas de apoyo no sean auténticas;

IV. Cuando el plebiscito se haya consumado y no puedan restituirse las cosas a la situación que guardaban con anterioridad;

V. Cuando el escrito de solicitud sea insultante o atente contra la dignidad de las instituciones jurídicas o sea ilegible; y

VI. Cuando la solicitud respectiva no cumpla con las formalidades establecidas en la Ley.

ARTICULO 24.- En el término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad de donde emanó el acto o propuesta, el Instituto Electoral del Estado previo estudio elaborado por el Presidente y con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, deberá emitir un acuerdo en el cual declare, de manera fundada y motivada, la procedencia o improcedencia de la solicitud del plebiscito.

ARTICULO 25.- El acuerdo que declare la procedencia del plebiscito, será publicado en el Periódico Oficial del Estado, debiendo contener además:

- I.- La aprobación y el ámbito de aplicación estatal o municipal en donde se aplicará el procedimiento y las secciones electorales que lo integran;
- II.- La integración, ubicación y publicación de las mesas directivas de casillas; y
- III.- La elaboración y entrega de la documentación y material electoral.

CAPITULO V

Del proceso electoral

ARTÍCULO 26.- El procedimiento Electoral iniciará con la publicación del acuerdo del Instituto Electoral del Estado por medio del cual declare la procedencia para el procedimiento del plebiscito.

ARTICULO 27.- Los ciudadanos del Estado participarán en la realización de los comicios, en la forma y términos establecidos en la Constitución Política del Estado, en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado, en lo preceptuado en esta Ley y en los demás ordenamientos legales aplicables en el Estado.

La designación de los integrantes de las mesas directivas se sujetará a las siguientes normas:

I.- Se tomará en cuenta en primer lugar para estos efectos, a los funcionarios que fungieron como funcionarios de casillas en las últimas elecciones ordinarias locales, o en su caso se llamará a los respectivos suplentes; y

II.- En el supuesto de no completarse el número de funcionarios de casilla necesarios, el Instituto Electoral del Estado dictará el acuerdo relativo a completar el listado, tomando en cuenta los demás integrantes de las mesas directivas de casillas o la lista de reserva.

ARTICULO 28.- La organización y realización de la jornada electoral le corresponde al Instituto Electoral del Estado, para lo cual se aplicarán en forma supletoria las normas relativas a la instalación, integración y ubicación de casillas, documentación y material electoral establecidas en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

CAPITULO VII

De la Documentación y Material Electoral

ARTÍCULO 29.- Para la emisión del voto se imprimirán las boletas electorales correspondientes, con base en el modelo que apruebe el Instituto Electoral del Estado, debiendo contener cuando menos los siguientes datos:

I.- Entidad, distrito electoral, municipio, de conformidad con la naturaleza del sufragio y el desarrollo del procedimiento, siempre y cuando la aplicación se efectúe en varios municipios o distritos locales electorales;

II.- Sello y firmas impresas del Presidente y Secretario del Instituto Electoral del Estado;

III.- Talón desprendible con número de folio;

IV.- La pregunta sobre si el ciudadano, está conforme o no, con el acto o propuesta sometido a plebiscito;

V.- Cuadros o círculos para el SÍ, y para el NO; y

VI.- Una descripción completa del acto administrativo sometido a plebiscito.

ARTICULO 30.- En el procedimiento relativo a las elecciones que se celebren para el plebiscito no se considerarán las figuras jurídicas de los representantes de los partidos políticos o coaliciones, y por consecuencia no pueden ejercer sus atribuciones de derechos y obligaciones similares a los procesos electorales ordinarios que establece el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla

ARTICULO 31.- Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el Gobernador del Estado cuando una de las opciones o la totalidad de ellas obtenga una votación válidamente emitida de más del cincuenta por ciento y participen en el proceso respectivo cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos poblanos inscritos en el Registro Federal de Electores, debidamente identificados.

ARTICULO 32.- Los resultados del plebiscito se publicarán en el Periódico Oficial del Estado.

ARTICULO 33.- El Instituto Electoral del Estado llevará a cabo el plebiscito y comunicará la resolución, mencionando sus efectos legales con base en las leyes aplicables.

ARTICULO 34.- Los actos y resoluciones que emita el Instituto Electoral del Estado y que generen controversias con motivo de la validez de los procesos del plebiscito serán resueltos por el Tribunal Electoral del Estado.

**TITULO TERCERO
DEL REFERENDUM
CAPITULO I
Del Procedimiento**

ARTICULO 35.- Se entiende como Referéndum al instrumento de participación ciudadana directa por medio del cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, previo a una decisión del Congreso del Estado sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes que son de la competencia legislativa del Congreso; y

ARTICULO 36.- Podrán solicitar al Congreso del Estado la realización del referéndum:

- I.- El quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón del Registro Federal de Electores, cuya identificación se acreditará con el folio, nombre y firma que se contienen en la credencial para votar con fotografía para que sean cotejadas en su oportunidad por el Instituto Electoral del Estado;
- II.- Una tercera parte de los Diputados que integran el H. Congreso del Estado.
- III.- Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado, en el ámbito de su competencia; y,
- IV.- El Gobernador del Estado.

ARTICULO 37.- El procedimiento de referéndum deberá iniciarse mediante convocatoria que se deberá expedir y difundir noventa días hábiles antes de la fecha de realización del mismo.

CAPITULO II **De la Materia del Referéndum**

ARTICULO 39- No podrán someterse a referéndum aquellas leyes o artículos que contemplen las siguientes materias:

- I.- Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y de los Municipios;
- II.- Ley Orgánica de la Administración Pública y sus Reglamentos;
- III.- Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos;
- IV.- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado;
- V.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla;
- VI.- Las demás que determinen las Leyes.

ARTÍCULO 40.- Las disposiciones constitucionales y Leyes en materia electoral, no podrán ser sometidas a referéndum durante los ocho meses anteriores al inicio del proceso electoral ordinario, ni durante el desarrollo de éste en el Estado,

ARTICULO 41.- Los actos o resoluciones emitidos por el Instituto Electoral del Estado sobre el referéndum, sí tendrán carácter vinculatorio con el Congreso del Estado, y en su caso las impugnaciones se presentarán ante el Tribunal Electoral del Estado. Los resultados del referéndum se publicarán en el Periódico Oficial del Estado.

CAPITULO III **De la Solicitud del Referéndum**

Artículo 42.- El Gobernador y los ciudadanos del Estado podrán solicitar al Instituto Electoral del Estado 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:

- I.- La solicitud para promover un referéndum deberá presentarse dentro de los treinta días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el Periódico Oficial del Estado;
- II.- Indicar con precisión la Ley, adición o reforma a la Constitución Política del Estado que se pretenda someter a referéndum o, en su caso, el o los artículos respectivos debidamente particularizados; y
- III.- Las razones por las cuales el ordenamiento o parte de su articulado deban someterse a la consideración de la ciudadanía.

ARTÍCULO 43.- Las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, en los términos previstos en la presente ley, para las leyes expedidas por el Congreso del Estado, y podrán

solicitarlo el Gobernador del Estado o cuando menos el 15% de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores del Estado.

ARTÍCULO 44.- La solicitud por parte de los ciudadanos para promover un referéndum deberá contener los mismos requisitos señalados en el artículo 15, fracción VI de la presente Ley.

ARTICULO 45.- Una vez presentada la solicitud del referéndum, sólo podrá operar el desistimiento del o los peticionarios, en el supuesto de que el solicitante fuese alguna autoridad, la cual debe necesariamente fundar y motivar su decisión. El desistimiento podrá hacerse valer dentro de los diez días hábiles siguientes a la publicación de la convocatoria.

ARTICULO 46.- El Instituto Electoral del Estado acordará el procedimiento que habrá de seguirse para verificar la autenticidad de las firmas de los ciudadanos que respaldan y apoyan la solicitud respectiva. Dicho procedimiento se realizará invariablemente de forma aleatoria adaptando para ello las técnicas de muestreo científicamente comprobadas.

ARTICULO 47.- El Consejo General podrá pedir la colaboración de las autoridades locales de gobierno, instituciones de nivel educativo superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia que trate el referéndum para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta pública.

ARTICULO 48.- En el año en que se realicen las elecciones a los diversos cargos de elección popular locales, no podrá realizarse ningún referéndum, asimismo, no podrán realizarse más de dos referéndum en el mismo año.

ARTICULO 49.- Al día siguiente de recibida la solicitud del referéndum, el Consejo General deberá notificar a la autoridad de la que presuntamente emanó la norma objeto del procedimiento lo siguiente:

I.- Un extracto de la ley, reglamento o decreto, que se pretende someter a referéndum;

II.- La autoridad o autoridades de las que emana la materia del referéndum; y

III.- Exposición de motivos contenida en la solicitud del peticionario.

CAPITULO IV

De la procedencia o improcedencia del Referéndum

ARTICULO 51.- La autoridad de la que presuntamente emanó el acto o propuesta, dispondrá de un término de cinco días hábiles a partir del día siguiente de la notificación para hacer llegar sus observaciones al Instituto Electoral del Estado y podrá hacer valer las causales de improcedencia.

ARTÍCULO 52.- Son causas de improcedencia de la solicitud del procedimiento del referéndum las siguientes:

I.- Cuando la materia de éste no sea trascendental para el orden público o el interés social del Estado;

- II.- Cuando el escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea;
- III.- Cuando los peticionarios no estén inscritos en el Padrón Electoral y las firmas de los ciudadanos no sean auténticas;
- IV.- Cuando el referéndum se haya consumado y no puedan restituirse las cosas a la situación que guardaban con anterioridad;
- V.- Cuando el escrito de solicitud sea insultante o atente contra la dignidad de las instituciones jurídicas o sea ilegible; y
- VI.- Cuando la solicitud respectiva no cumpla con las formalidades establecidas

ARTICULO 53.- En el término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad de donde emanó el acto o propuesta de la norma a consultar, el Consejo General, previo estudio elaborado por el Presidente y con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, deberá emitir un acuerdo en el cual declare, de manera fundada y motivada, la procedencia o improcedencia de la solicitud del referéndum.

ARTICULO 54.- El acuerdo que declare la procedencia del referéndum será publicado en el Periódico Oficial del Estado, debiendo contener:

- I.- La aprobación del ámbito de aplicación del procedimiento y las secciones electorales que lo integran;
- II.- La integración, ubicación y publicación de las mesas directivas de casillas; y
- III.- La elaboración y entrega de la documentación y material electoral.

CAPITULO V

Disposiciones Complementarias

ARTICULO 55.- Lo relativo a este capítulo, así como la documentación y material electoral, les serán aplicables en lo correspondiente, la misma normatividad establecida en los capítulos correlativos del plebiscito, para efectos del referéndum establecidos en esta Ley.

ARTICULO 56.- Las leyes, reglamentos y decretos sometidos a referéndum, sólo podrán ser derogados por la mayoría de votos de los electores, siempre y cuando hayan participado en dicho procedimiento cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral correspondiente y de estos, más del cincuenta por ciento emita voto en contrario.

ARTICULO 57.- Tratándose de referéndum de normas constitucionales, sólo podrán derogarse si así lo votan más del cincuenta por ciento de los ciudadanos sufragantes y participan en dicho proceso electoral, el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Registro Federal de electores no menor al cincuenta y uno por ciento.

ARTICULO 58.- El Instituto Electoral del Estado, 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 Estado.

ARTICULO 59.- Una vez que la resolución que emita el Instituto Electoral del Estado sea definitiva, si es derogatoria, será notificada a la autoridad de la que emanó la ley, el reglamento o el decreto rechazado, para que en un plazo no mayor de treinta días hábiles, emita el decreto correspondiente.

CAPITULO VI

De la Campaña de Concientización Ciudadana

ARTÍCULO 60.- La campaña de concientización ciudadana es la actividad que el Instituto Electoral del Estado realizará un día después de la aceptación del referéndum y hasta tres días antes de la consulta, con el fin de que los ciudadanos estén bien informados de los argumentos en PRO y en CONTRA, de la norma que se someterá a consulta.

Los medios masivos de comunicación y los debates que sean necesarios serán un apoyo importante para las actividades del Instituto Electoral del Estado.

ARTICULO 61.- En el supuesto jurídico de que durante el transcurso de la campaña de concientización ciudadana, la celebración de la consulta pudiese provocar desorden público, o existieren indicios de intimidación hacia los votantes, el Instituto Electoral del Estado deberá suspender la realización de la consulta. La decisión de la suspensión de la consulta podrá ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado.

TITULO CUARTO

DE LA INICIATIVA POPULAR

CAPITULO I

Del Objeto

ARTICULO 62.- Se entiende por iniciativa popular al instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia

ARTICULO 63.- No podrán ser objeto de Iniciativa Popular las siguientes materias:

- I.- Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las Leyes de Ingresos y Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado y de los Municipios;
- II.- La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado y sus Reglamentos;
- III. La Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos;
- IV.- La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado;
- V.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; y
- VI.- Las demás que determinen las leyes.

ARTICULO 64.- Toda Iniciativa Popular que sea desechada, solamente se podrá volver a presentar una vez transcurridos seis meses a partir de la fecha en que se acordó el desechamiento.

ARTICULO 65.- Para la aprobación de un dictamen para resolver sobre la materia de la Iniciativa Popular, se tomará en cuenta lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus Reglamentos en lo referente al desarrollo de la iniciativa de ley.

ARTÍCULO 66.-Toda Iniciativa Popular deberá contener en forma sucinta y detallada la exposición de motivos en que se fundamente.

ARTICULO 67.- Una vez presentada la Iniciativa Popular, los ciudadanos peticionarios no podrán retirarla de la instancia para su estudio.

CAPITULO II

De la Materia de la Iniciativa Popular

ARTICULO 68.- Es materia de la Iniciativa Popular, la ley o código que otorgue derechos o imponga obligaciones de manera abstracta, general e impersonal a los destinatarios de la misma.

ARTICULO 69.- Las Iniciativas Populares deben presentarse sobre una misma materia, señalando la ley a que se refieren sin contravenir otras disposiciones legales ya sea federales, estatales o municipales, de lo contrario se podrán desechar de plano.

ARTICULO 70.- Las Iniciativas Populares que se presenten deberán ser única y exclusivamente sobre el ámbito de competencia estatal, mostrando sistematización y coherencia.

CAPITULO III

De los Requisitos de la Iniciativa Popular

ARTICULO 71.- La Iniciativa Popular deberá dirigirse al Congreso del Estado y se presentará en la Secretaría General del Poder Legislativo, debiendo contener los siguientes requisitos:

I.- El nombre, firma, número de folio de la credencial de elector, clave de elector, sección electoral de los ciudadanos solicitantes que la suscriben, debiendo ser éstos cuando menos el dos punto cinco por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el Padrón del Registro Federal de Electores correspondiente al Estado;

II.- Domicilio de los interesados y su caso nombrar un representante común quien deberá señalar su domicilio legal para oír y recibir notificaciones;

III.- Exposición de motivos sucinta y detallada;

IV.- Materia concreta y una exposición esencial de la misma, organizada de forma coherente y sistemática.

V.- Los artículos transitorios contenidos en la Iniciativa Popular.

CAPITULO IV

De la procedencia o improcedencia de la iniciativa popular

ARTICULO 72.- En el Procedimiento de la Iniciativa Popular, deberán observarse las reglas de interés general, abstracto e impersonal, por lo cual no se debe afectar el orden público, debiendo evitarse por consecuencia proferir injurias y conceptos que denigren a la sociedad, a un sector de ella, o a las autoridades respectivas.

ARTICULO 73.- La falta de cualquiera de los requisitos enunciados, es motivo suficiente para desechar la Iniciativa Popular, de que se trate.

ARTICULO 74.- Una vez que es recibida la Iniciativa Popular, la Secretaría general dará cuenta al Pleno del Congreso del Estado y éste la turnará a la Comisión Legislativa correspondiente, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

ARTICULO 75.- La Comisión analizará y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley, y en el caso de que no estén debidamente cumplimentados, será desechado de plano la Iniciativa presentada. La Comisión deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

ARTICULO 76.- Una vez declarada la admisión de la Iniciativa Popular, se sujetará el asunto a lo establecido en el proceso legislativo, enunciado en la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

ARTICULO 77.- El Congreso del Estado deberá informar por escrito a los peticionarios o a su representante legal el dictamen o resolución final de la iniciativa popular planteada, señalando los fundamentos jurídicos en que se basa la resolución.

ARTICULO 78.- En el caso de que el Congreso del Estado declare improcedente o rechazada una Iniciativa Popular, para volver a presentarla se deberán recabar los requisitos de procedencia para su substanciación.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO.- Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

A T E N T A M E N T E
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCION NACIONAL

PUEBLA, PUE., 6 DE DICIEMBRE DE 2006

DIP. J. G. VICTOR LEÓN CASTAÑEDA DIP. JOSÉ RAYMUNDO FROYLAN GARCÍA GARCÍA

DIP. AUGUSTA V. DÍAZ DE RIVERA HERNÁNDEZ DIP. MARIA BELÉN CHÁVEZ ALVARADO

DIP. JORGE GUTIÉRREZ RAMOS DIP. RAFAEL A. MICALCO MÉNDEZ

DIP. MA. DE LOS ANGELES E. GÓMEZ CORTÉS DIP. MARICELA GONZÁLEZ JUÁREZ

DIP. ELISEO LEZAMA PRIETO DIP. OSCAR ANGUIANO MARTÍNEZ

**C.C. SECRETARIOS DEL
H. CONGRESO DEL ESTADO
PRESENTES.**

JOSE ENRIQUE VITE VARGAS, Diputado por el Distrito 25 con cabecera en Huauchinango, integrante de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en la Quincuagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 63 fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 17 fracción XI, 69 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, así como 93 fracción VI y 128 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado, me permito someter a la consideración de ésta Soberanía la presente **INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA. CONSIDERANDO**

Que 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 participación ciudadana y capacidad de gobierno. El paulatino afianzamiento de la representación política como mecanismo de realización de la voluntad popular a partir del siglo XIV y, mucho tiempo después, el recurso de las elecciones regulares para seleccionar a los representantes del pueblo, ofrecieron una solución a ese dilema en la comunidades políticas de gran tamaño.

Que sin embargo, la solución práctica a la participación, que constituyó la consolidación de la democracia representativa, no ha estado exenta de críticas, las cuales destacan sus limitaciones e inconvenientes. Diversos escritores que han abordado el estudio de la ciencia política que van desde Aristóteles, Saint Simón, así como el filósofo francés Jean-Jacques Rousseau en el siglo XVIII, que afirmaba que la noción de representación política iba en contra de la esencia misma del concepto de soberanía popular. Luego las críticas a la democracia representativa de autores del siglo XIX y del siglo XX como Gaetano Mosca y Robert Michels, por solo citar algunos casos, pusieron en evidencia el carácter intermitente de la participación ciudadana, el alejamiento entre el ciudadano y los centros de toma de decisiones públicas, y la excesiva libertad de los representantes con respecto a su mandato.

Que dada la amplia consolidación de los sistemas de democracia representativa y de sus evidentes virtudes en sociedades complejas de gran escala, los defensores de la democracia directa han abogado a favor de la instauración de mecanismos que resuelvan los problemas de la intervención directa de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Esos mecanismos son **el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular**. Son conocidos comúnmente como instrumentos de la democracia directa aunque, como bien lo argumenta Maurice Duverger, son más bien instrumentos de la democracia semidirecta, dado que operan dentro de sistemas predominantemente representativos. Sartori distingue dos tipos de democracia directa: la democracia directa observable y la democracia directa de referéndum. En su manifestación extrema, la democracia de referéndum supondría la existencia de una comunidad política en la cual los individuos podrían

ser consultados permanentemente sobre los asuntos públicos. Los progresos actuales de la cibernética hacen que esa posibilidad no parezca tan fantástica. De esta manera, se superarían las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa, sin tener que recurrir a la representación política.

Que para John Stuart Mill, en sus ***Consideraciones sobre el gobierno representativo***, un gobierno representativo, cuya extensión y poder están limitados por el principio de libertad, constituye una condición fundamental para la existencia de comunidades libres y de una prosperidad deslumbrante.

Que es cierto que en el momento de legislar o de participar en la toma de decisiones públicas, el representante no siempre sirve de manera pura a los intereses de sus representados. Sus lealtades están divididas entre éstos, su partido político y sus valores e ideales personales. Sin embargo, en los sistemas políticos modernos la representación no puede y no debe concebirse como un acto directo e inmediato. Como bien lo resalta Hanna Pitkin: cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas.

Que en el mundo moderno, son esas instituciones representativas las que constituyen el marco de la vida democrática. Los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, tienen que ser estudiados dentro de ese marco. En términos institucionales, la relación entre ambas formas de democracia tiende a ser más complementaria que antagónica. Como lo señala el politólogo Maurice Duverger, los mecanismos mencionados anteriormente expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna.

Que la mayor parte de los especialistas clasifican a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Farley distingue entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo. Thomas Cronin propone una clasificación similar de los mecanismos de la democracia directa. La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. El referéndum somete una ley propuesta o existente 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.

Que la auténtica vida democrática exige la creación de espacios permanentes para que los sectores sociales participen en el diseño, aplicación y fiscalización de las políticas públicas.

Que en estos y otros aspectos resulta indispensable la coordinación de esfuerzos y la colaboración regulada entre autoridades y grupos sociales. Es decir una cultura de la corresponsabilidad social para el logro de fines comunes.

Que en los últimos años la participación de la ciudadanía en la solución de sus problemas y en la toma de decisiones que afectan a la colectividad, se ha vuelto fundamental en la política y en la conducción de la acción gubernamental; es el medio que puede construir el régimen democrático y republicano que necesitamos. Aún con el simple carácter de elector, la participación de la sociedad es la piedra angular para el establecimiento de gobiernos responsables.

Que si consideramos que el establecimiento de los canales adecuados para la participación y el despliegue de iniciativas civiles fortalece la gestión gubernamental y potencia la capacidad colectiva para enfrentar los grandes desafíos de la sociedad poblana en el siglo XXI. El panorama político que se vive en nuestro estado, nos hace cada día más conscientes de que es imprescindible contar con canales de comunicación, diálogos y consensos con la sociedad civil organizada y los ciudadanos en general.

Que en el **Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011** para el estado de Puebla, el cual constituye una estrategia operativa que señala el rumbo que se habrá de seguir para alcanzar un desarrollo socioeconómico más equitativo, y que en su **EJE 2** correspondiente a **GOBIERNO DE NUEVA GENERACIÓN**, en su punto 2.4 se contempla la Participación Social, en cuyo Diagnostico afirma que la complejidad de la vida social contemporánea ha generado una mayor participación de diversos actores institucionales y de personas interesadas en la toma de decisiones públicas y que en la actualidad se expresa una tendencia dominante hacia la facilitación de la apertura de espacios que antes eran exclusivos de las administraciones públicas.

Que es de la mayor importancia impulsar la organización social, como un espacio de concurrencia de la sociedad civil y el gobierno, para dar respuesta y conseguir metas de beneficio colectivo, ya que la participación ciudadana será una prioridad del gobierno, y se contará con mecanismos que fomenten la participación ciudadana como medio indispensable para la definición del rumbo de la administración pública, y fomentando una cultura participativa que dé mayor dimensión a la democracia, para lo cual se contemplan como Estrategia y líneas de acción;

I.- Agrupar en un solo ordenamiento jurídico las normas que regulen la participación ciudadana, en las que se reconozca y especifique el derecho de la sociedad civil a participar en la gestión pública.

II.- Reforzar el marco normativo para que la sociedad participe en los diagnósticos y soluciones de los diversos problemas.

III.- Recurrir al plebiscito cuando la naturaleza de las decisiones de gobierno sean de gran relevancia, de conformidad con un marco legal previamente aprobado. Y

IV.- Impulsar la Ley de Participación Ciudadana que estimule la cultura de corresponsabilidad social, estableciendo mecanismos claros para la participación de los ciudadanos en asuntos de gobierno.

Que como consecuencia de lo anterior, debemos estimar la apertura de las estructuras constitucionales y legales para establecer la posibilidad de formas más directas de intervención y participación de los ciudadanos de nuestro estado.

Que los artículos 3 fracción II, 22 fracción I, 57 fracción XXII, 63 fracción V, 68, 79 fracciones XXXIV, XXXV y 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, se refieren a los procesos de Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular, y la manera de su implementación.

Que la presente iniciativa de ley tiene como objetivo reglamentar los artículos anteriores, fomentando y estableciendo los instrumentos que permitan la organización y el funcionamiento de la Participación Ciudadana en relación con los órganos del Gobierno del Estado, que además de regular los mecanismos de participación ciudadana en el Estado, tiene la finalidad de alcanzar el ideal democrático, social y soberano de sus ciudadanos; en cumplimiento al mandato dado al Estado por el Pueblo, a través de la Carta

Magna y Constitución del Estado, que concretiza la participación ciudadana en desarrollo armónico, justo e integral de todos y cada uno de los habitantes del Estado de Puebla. Que la presente norma, esta sujeta a los principios de; Democracia, Corresponsabilidad, Inclusión, Legalidad, Respeto y Tolerancia. Por lo anteriormente expuesto y fundado se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa de:

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA.
TITULO PRIMERO
CAPITULO UNICO
DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1.- La presente Ley es de orden público y de interés general, y tiene por objeto regular los mecanismos de participación ciudadana previstos en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, tales como: **la Iniciativa Popular, el Plebiscito y el Referéndum**, en el ámbito de competencia del Gobierno Estatal.

ARTÍCULO 2.- La participación ciudadana radicará en los principios de:

I.- Democracia: Igualdad de oportunidades de los ciudadanos y, en su caso de los habitantes, para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminaciones entre las personas, por razón de su raza, origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social o económica, condición de salud, preferencias, filiación, instrucción, creencia religiosa o ideología política;

II.- Corresponsabilidad: Compromiso compartido de la ciudadanía y el gobierno, de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;

III.- Inclusión: Fundamento de la gestión pública socialmente responsable, que englobe e incluya las opiniones de quienes desean participar; que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;

IV.- Legalidad: Garantía de que las decisiones del gobierno serán siempre apegadas a derecho; con seguridad para la ciudadanía y con la obligación expresa del gobierno de capacitar y educar para una cultura democrática;

V.- Respeto: Reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso con la libertad de elegir cuando y como se participa en la vida pública del Estado;

VI.- Tolerancia: Garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos.

ARTÍCULO 3.- Para la aplicación de esta ley se entenderá por:

I.-Ley: A la ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla;

II.- Congreso: Al H. Congreso del Estado;

III.- Gobernador: Al Titular del Poder Ejecutivo Estatal;

IV.- Instituto: Al Instituto Electoral del Estado;

V.- Consejo General: Al Órgano Superior de Dirección del Instituto Electoral del Estado.

VI.- Presidente: Al Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado;

VII.- Secretaría: A la Secretaría General del Instituto Electoral del Estado;

VIII.- Ley Electoral: Al Código de Instituciones y procesos Electorales del Estado de Puebla;

IX.- Secretario General: Al titular de la Secretaría General del H. Congreso del Estado;

X.- Ciudadanos: A los ciudadanos domiciliados en el Estado de Puebla;

XI.- Boletas: A los documentos aprobados por el Instituto conforme a las normas establecidas para la emisión del voto;

XII.- Calificación de los procesos de participación ciudadana: A la declaración de carácter formal que realiza el Instituto al final del referéndum o plebiscito;

XIII.- Casilla: A la instalación que se emplea el día del proceso de participación ciudadana, para la recepción de los votos, en el lugar destinado por el Instituto;

XIV.- Cómputo: A las actividades del Instituto destinadas a la determinación cuantitativa de los resultados del proceso de participación ciudadana;

XV.- Jornada: Al día designado por el Instituto para la realización del proceso de participación ciudadana convocado;

XVI.- Participación Ciudadana: Es el derecho de los ciudadanos para emitir su voto en los procesos de Referéndum o Plebiscito; así como para proponer iniciativas de leyes o decretos en el ámbito estatal;

XVII.- Proceso de consulta: Son los mecanismos de participación ciudadana ordenados por la Constitución y la presente Ley, efectuados por la autoridad electoral y los ciudadanos para la realización de un Referéndum o Plebiscito;

XVIII.- Votación total emitida: A la suma de todos los votos depositados en las

urnas; y

XIX.- Votación total efectiva: A la votación total emitida menos los votos nulos.

ARTICULO 4.- En los procesos de plebiscito, y de referéndum el voto es universal libre y secreto.

ARTÍCULO 5.- El Instituto Electoral del Estado será el organismo público, de carácter permanente, autónomo e independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se le encomendará la función estatal de organizar las elecciones. En el que tendrá a su cargo, en los términos de la presente ley, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

ARTUCULO 6.- El Instituto ordenará la publicación en el Periódico Oficial del Estado de los resultados del plebiscito y del referéndum, independientemente de comunicarlos por escrito a la autoridad correspondiente para las consecuencias jurídicas a que haya lugar.

El Instituto estará exento del pago de los derechos de las publicaciones en todos los casos a que se refiere la presente Ley.

TITULO SEGUNDO CAPITULO UNICO DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS

ARTICULO 7.- Los ciudadanos del Estado tienen los siguientes derechos:

- I.- Promover los instrumentos de participación ciudadana a que se refiere esta ley;
- II.- Presentar al Congreso del Estado, mediante Iniciativa Popular, proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, salvo en las materias señaladas en esta ley;
- III.- Aprobar o rechazar, mediante el plebiscito, actos o decisiones del Gobernador del Estado, que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Estado, salvo las materias señaladas en esta ley;
- IV.- Opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación por medio del Referéndum, de leyes que expida el Congreso del Estado, salvo en las materias señaladas en esta ley;
- V.- Participar en la planeación, diseño, ejecución y evaluación de las decisiones del gobierno, sin menoscabo de las atribuciones de la autoridad;
- VI.- Ejercer y hacer uso de los instrumentos de participación ciudadana en los términos establecidos en esta ley; y
- VII.- Los demás que establezcan esta y otras leyes.

ARTICULO 8.- Es obligación de las autoridades del Gobierno del Estado, en su ámbito de competencia, garantizar el respeto de los derechos de los habitantes y de los ciudadanos del Estado, previstos en esta ley.

ARTICULO 9.- Los ciudadanos del Estado tienen las siguientes obligaciones:

- I.- Cumplir con las funciones que se les encomienden;
- II.- Ejercer sus derechos sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos; y

III.- Las demás que establezcan las leyes.

TITULO TERCERO
DE LOS INSTRUMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:
DE LA INICIATIVA POPULAR, DEL PLEBISCITO Y DEL
REFERÉNDUM
CAPITULO I
DE LA INICIATIVA POPULAR

ARTÍCULO 10.- La Iniciativa Popular es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado tienen la facultad de presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación, o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponde a éste expedir, de conformidad con el artículo 63 fracción V, de la Constitución Política del Estado.

ARTÍCULO 11.- Los ciudadanos de la Entidad, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de esta ley, podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo.

ARTICULO 12.- Las iniciativas que se presenten deberán ser únicas y exclusivamente sobre el ámbito de competencia estatal. El Congreso desechará de plano toda iniciativa que no se refiera a dicha competencia. No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- I.- Tributaria o Fiscal así como de egresos del Estado;
- II.- Régimen interno de los Poderes del Estado; y
- III.- Las demás que determinen las leyes.

ARTICULO 13.- La iniciativa se hará por escrito dirigida a la Secretaría General del Congreso del Estado, y deberá contener:

- I.- Exposición de motivos clara y detallada;
- II.- Cuerpo jurídico en el que se especifique claramente el texto sugerido;
- III.- Los artículos transitorios; y
- IV.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, en donde expresamente ratifiquen en sus términos a aquélla. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave de elector y folio de su credencial para votar con fotografía y firma autógrafa.

ARTÍCULO 14.- Para que pueda ser admitida para su estudio y dictamen, una iniciativa popular ante el Congreso del Estado se requiere que:

- I.- Quede fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada cuando menos por el dos punto cinco por ciento de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado, cuyo cotejo se realizará con la información del Instituto Estatal Electoral.

Para los efectos de este artículo, el Secretario General solicitará mensualmente, por escrito, al Presidente del Instituto Electoral del Estado, la información

actualizada del Padrón Electoral.

II.- Se especifique que se trata de una iniciativa popular; y

III.- Los ciudadanos promoventes de la iniciativa hayan acreditado el nombre y domicilio, en la capital del Estado, de un representante común.

ARTICULO 15.- El Secretario General será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 12, 13, y 14 de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en los artículos 12, 13, y 14 de este ordenamiento, el Secretario General hará la prevención respectiva, la notificará al representante común, y le otorgará un plazo de treinta días naturales, para subsanar la omisión y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la iniciativa y sólo se podrá volver a presentar transcurrido un año de la fecha de conclusión del plazo otorgado.

ARTICULO 16.- Una vez declarada la admisión de la iniciativa popular el Congreso dará el trámite correspondiente, de conformidad con lo previsto por el artículo 64 de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y su reglamento.

ARTÍCULO 17.- El Congreso deberá de analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la iniciativa correspondiente a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones a aquel en que se reciba.

ARTICULO 18.- Desechada una iniciativa, sólo podrá volverse a presentar transcurrido un año de la fecha en que fuere aprobado el dictamen correspondiente.

CAPITULO II DEL PLEBISCITO

ARTICULO 19.- A través del proceso de plebiscito, el titular del Ejecutivo y el Congreso del Estado podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo previo a la realización de una obra de beneficio colectivo, o a actos y decisiones del Gobernador del Estado que sean trascendentales para el orden público o el interés social de la Entidad, de acuerdo a lo establecido en ésta Ley, y de conformidad con lo previsto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

ARTICULO 20.- No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones del Gobernador del Estado relativos a:

- I.- Materias de carácter tributario o fiscal, así como de egresos de la Entidad;
- II.- Régimen interno de los órganos de la administración pública del Estado;
- III.- Actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables; y
- IV.- Las demás que determinen las leyes.

ARTICULO 21.- El titular del Poder Ejecutivo y el Congreso del Estado podrán solicitar al Instituto Electoral del Estado que dé inicio al proceso de plebiscito, mediante convocatoria que se expida cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en los diarios de mayor circulación en la Entidad y en los medios de comunicación electrónica, y deberá contener:

I.- La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

II.- La fecha en que habrá de verificarse el plebiscito; y

III.- La pregunta o preguntas conforme a las cuales los ciudadanos expresarán su aprobación o rechazo.

ARTICULO 22.- Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para Gobernador del Estado cuando una de las opciones o la totalidad de ellas obtenga una votación válidamente emitida de más del cincuenta por ciento y participen en el proceso respectivo cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos poblanos inscritos en el Registro Federal de Electores, debidamente identificados.

ARTICULO 23.- En el año en que se verifique elección de representantes populares y durante los noventa días posteriores a la conclusión del proceso electoral, no podrá realizarse plebiscito alguno. Asimismo, no podrán desarrollarse dos plebiscitos en el mismo año.

ARTICULO 24.- El Instituto Electoral del Estado organizará el proceso de plebiscito y hará la declaratoria de sus efectos, remitiéndola al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado y en los diarios de mayor circulación en la Entidad, así como en los medios de comunicación electrónicos.

ARTICULO 25.- Los resultados del plebiscito se publicarán en el Periódico Oficial del Estado y en los diarios de mayor circulación en la Entidad, así como en los medios de comunicación electrónicos.

ARTICULO 26.- Para la aplicación de esta Ley se entiende por actos o decisiones de Gobierno, los del Gobernador del Estado, trascendentales para el orden público o interés social, aquellos que vayan a causar un gran impacto en los intereses de los ciudadanos en cualquiera de las siguientes materias:

I.- Medio ambiente, agua y saneamiento;

II.- Salud y asistencia social;

III.- Seguridad pública;

IV.- Derechos humanos;

V.- Comunicaciones, vialidad y transporte;

VI.- Educación, cultura y turismo;

VII.- Desarrollo económico; y

VIII.- Desarrollo urbano.

ARTICULO 27.- Las controversias que se generen con motivo de la validez de los

procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Estatal Electoral.

CAPITULO III DEL REFERÉNDUM

ARTICULO 28.- Las leyes trascendentales para el orden público o interés social que apruebe el Congreso del Estado, con excepción de las reformas o adiciones a la Constitución, las de carácter contributivo o fiscal, las leyes orgánicas de los Poderes del Estado, así como las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, podrán ser sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial, en términos de la ley aplicable, bajo los siguientes supuestos:

I.- Que lo solicite ante el Instituto Electoral del Estado un número que represente cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos poblanos, debidamente identificados, inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación.

II.- Que lo solicite el titular del Poder Ejecutivo ente el Instituto Electoral del Estado.

ARTICULO 29.- La solicitud se dirigirá al Consejo General del Instituto Electoral del Estado, en su caso, y deberá contener:

I.- La mención expresa del carácter total o parcial del referéndum. En ambos casos, se deberán señalar los artículos correspondientes. El referéndum será total cuando se objete por completo una ley o decreto correspondiente; será parcial cuando se objete sólo una parte del total del articulado;

II.- Exposición clara y detallada de las causas que la justifican;

III.- Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la solicitud, en donde expresamente la ratifiquen en sus términos. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave y folio de su credencial para votar con fotografía, y firma autógrafa.

ARTICULO 30.- La solicitud de referéndum será dirigida al Consejo general y se presentará ante la Secretaría General del Instituto Electoral del Estado y deberá acreditarse el nombre y domicilio, en la capital del Estado, de un representante común.

ARTICULO 31.- La Secretaría General será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos **28 y 29** de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de quince días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 28 de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la solicitud sea menor al porcentaje mínimo requerido, el Secretario General hará la prevención respectiva, notificará al representante común, le otorgará un plazo de quince días naturales contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada dicha solicitud.

ARTÍCULO 32.- El Consejo General deberá analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la solicitud dentro de los quince días naturales siguientes a la fecha en que fue turnada de la Secretaría General. Si el Consejo General declara procedente la solicitud de referéndum, expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá ser publicado en el Periódico Oficial del Estado y en los diarios de mayor circulación en la Entidad, así como en los medios de comunicación electrónicos, y dentro de los tres días naturales siguientes a su aprobación, lo comunicará al Presidente del Instituto, para los efectos a que se refiere el Título Tercero de este ordenamiento.

ARTICULO 33.- Las leyes sometidas a referéndum sólo podrán ser derogadas si en el proceso respectivo participa cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores correspondiente al Estado, y de éstos, más del cincuenta por ciento emita su voto en contra.

ARTICULO 34.- El inicio del proceso de referéndum, así declarado por el Instituto Electoral del Estado en el periodo de treinta días a que hace mención el artículo 32 fracción I, tendrá efectos suspensivos, salvo los casos de urgencia, determinada por el Titular del Ejecutivo o por el Congreso del Estado.

ARTÍCULO 35.- Las leyes en materia electoral no podrán ser sometidas a referéndum durante los ocho meses anteriores al inicio del proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste.

ARTÍCULO 36.- El Instituto Electoral del Estado realizará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente al Titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado y en los diarios de mayor circulación en la Entidad, así como en los medios de comunicación electrónicos. Una vez que la mencionada resolución quede firme, si es derogatoria, será notificada al Congreso del Estado para que en un plazo no mayor a sesenta días hábiles, emita el decreto correspondiente.

ARTICULO 37.- Una vez que el Congreso reciba la comunicación oficial del resultado del referéndum de parte del Consejo General del Instituto, será turnada a la Comisión legislativa correspondiente para el efecto de proceder a la elaboración del nuevo dictamen.

ARTICULO 38.- El Congreso expedirá el decreto que declare la derogación total o parcial de leyes o decretos sometidos a referéndum, en un plazo no mayor a sesenta días hábiles siguientes a la fecha en que reciba la comunicación oficial del Presidente del Instituto.

**TITULO TERCERO
CAPITULO ÚNICO
DE LAS REGLAS COMUNES PARA LA**

REALIZACIÓN DEL PLEBISCITO Y DEL REFERÉNDUM

ARTICULO 39.- El Consejo General, dentro de los quince días naturales siguientes a la recepción y dictamen de la solicitud, sesionará para acordar el procedimiento respectivo y expedirá el instructivo conforme al cual deberá realizarse, sujetándose a las bases previstas en esta Ley.

El acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y al día siguiente de su aprobación en por lo menos tres diarios de mayor circulación en la Entidad, así como en los medios de comunicación electrónicos.

ARTICULO 40.- En la misma sesión a que se refiere el artículo anterior, el Consejo determinará el costo del procedimiento respectivo.

El costo del plebiscito o del referéndum será con cargo al presupuesto de egresos del Gobierno del Estado.

El Presidente del Instituto y la autoridad respectiva, de manera coordinada y previamente a la celebración de la sesión respectiva, podrán concertar los ajustes que sean pertinentes al costo proyectado. El Presidente del Instituto comunicará por escrito a la autoridad respectiva el costo del procedimiento aprobado, al día siguiente de la sesión; dicho importe deberá ser cubierto dentro de los diez días hábiles siguientes a la recepción del escrito mencionado.

ARTÍCULO 41.- El instructivo conforme al cual deberá realizarse el procedimiento de consulta ciudadana contendrá, por lo menos:

I.- Modalidad del procedimiento: plebiscito o referéndum;

II.- Fecha lugar y hora de la jornada de consulta ciudadana, que siempre será en domingo;

III.- Ámbito territorial de aplicación del procedimiento, señalando la relación de las secciones electorales donde se sufragará;

IV.- Especificación precisa y detallada de la obra, del acto o la decisión de autoridad concreto que pretenda realizarse y que será objeto del plebiscito, en su caso;

V.- Texto íntegro del o los artículos que serán objeto del referéndum, en su caso;

VI.- La pregunta o las preguntas que deberán ser contestadas por los ciudadanos;

VII.- El porcentaje mínimo requerido de ciudadanos a participar, según el caso de que se trate;

VIII.- Consecuencia de los resultados que arrojaría la consulta;

IX.- Normatividad a la que se sujetará el procedimiento de consulta y plazo para su realización; y

X.- Las demás disposiciones que el Consejo considere convenientes para la más adecuada regulación del procedimiento respectivo.

ARTICULO 42.- En la realización de los procedimientos respectivos, el Instituto contará con los siguientes plazos:

I.- Para plebiscito, hasta 90 días naturales; y

II.- Para el referéndum, hasta 60 días naturales.

ARTICULO 43.- Según las necesidades del procedimiento, su naturaleza y el

ámbito territorial de aplicación, el Consejo establecerá la estructura mínima para que se realice adecuadamente el plebiscito o el referéndum.

Los Consejos Distritales Electorales colaborarán con el Consejo para la mejor y más adecuada realización del procedimiento de consulta ciudadana, en los términos señalados en el instructivo.

ARTICULO 44.- La integración de las mesas directivas de casilla se sujetará a las siguientes disposiciones:

I.- Se nombrarán, en primer término, a los ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla en las últimas elecciones que se hubieren celebrado en el Estado o en el municipio, en caso de no localizar a los propietarios, se requerirá la prestación del servicio a sus respectivos suplentes.

ARTÍCULO 45.- El Consejo de conformidad con las necesidades específicas de cada procedimiento, decidirá el número y ubicación de las casillas, debiendo establecerse, por lo menos, una casilla por cada tres secciones electorales contenidas en el área territorial donde se aplicará el procedimiento.

ARTÍCULO 46.- Para la emisión del voto se imprimirán las boletas correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Consejo, debiendo contener por lo menos, los siguientes datos:

I.- Entidad, distrito electoral, municipio y sección electoral, de conformidad con la naturaleza del sufragio y con la aplicación territorial del procedimiento;

II.- Sellos y firmas impresas del Presidente y Secretario del Consejo;

III.- Talón desprendible con folio;

IV.- En su caso, la o las preguntas con respecto a sí el ciudadano:

V.- Deroga o ratifica de manera íntegra el ordenamiento o los artículos que se someten a referéndum;

VI.- Si está o no de acuerdo con la obra, el acto o la decisión de gobierno sometido a plebiscito; y

VII.- Cuadros o círculos para el SÍ y para el NO.

ARTICULO 47.- En el procedimiento de consulta ciudadana no se observarán las disposiciones del Código Electoral relativas al establecimiento y actuación de la figura jurídica de representantes de los partidos políticos o coaliciones, así como sus facultades, derechos y obligaciones. Los solicitantes a través de su representante común, en su caso, podrán acreditar un representante en cada una de las casillas.

ARTICULO 48.- Campaña de divulgación es la actividad que el consejo General realiza en forma exclusiva, a efecto de que los ciudadanos conozcan, en su caso, los argumentos en pro y en contra de:

a).- La obra, el acto o la decisión de Gobierno que se consulta; y

b).- El ordenamiento o los artículos que se someten a referéndum.

Dentro de las actividades que emprenda el Consejo como parte de la campaña de

divulgación, se contemplan la utilización de los medios masivos de comunicación, la realización de debates y todas aquellas acciones y eventos que tengan como propósito lograr una mayor información de los ciudadanos sobre el proceso de consulta respectivo.

La utilización de recursos públicos, por entidades y dependencias, tendientes a influir en la voluntad del ciudadano, así como la infracción a lo dispuesto por este artículo, será causa de responsabilidad.

ARTICULO 49.- Las mesas directivas de casilla harán el cómputo de los votos emitidos, levantarán las actas respectivas y remitirán los resultados el mismo día al Consejo Distrital correspondiente, quien deberá sesionar al día siguiente para realizar el cómputo, debiendo entregar el acta correspondiente al Consejo al día siguiente.

El consejo celebrará sesión para efectuar el cómputo final de los votos emitidos en el procedimiento de consulta ciudadana, el miércoles siguiente al de la jornada de consulta ciudadana.

El Presidente del Instituto comunicará por escrito, al día siguiente de la sesión, a la autoridad que solicitó el plebiscito o referéndum, el resultado de la votación emitida.

ARTICULO 50.- En la realización de un procedimiento de consulta ciudadana, previsto en esta Ley, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política del estado y se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Electoral del Estado, en lo conducente.

TITULO CUARTO CAPITULO UNICO DE LOS RECURSOS

ARTICULO 51.- 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.

ARTICULO 52.- Las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Estatal Electoral.

ARTICULO 53.- Los solicitantes, por conducto de su representante común, y las autoridades que hayan solicitado el Plebiscito o el Referéndum, podrán impugnar ante el Tribunal Electoral del Estado las resoluciones pronunciadas por el Instituto, así como los resultados consignados en las actas respectivas de cómputo, aplicando las disposiciones conducentes del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

ARTICULOS TRANSITORIOS:

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en

el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

H. PUEBLA DE ZARAGOZA, A 9 DE NOVIEMBRE DE 2005
“SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN”
A T E T A M E N T E
DIP. JOSE ENRIQUE VITE VARGAS

A LOS CC. SECRETARIOS DE LA “LVI” LEGISLATURA
DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA
P R E S E N T E S.

JOSÉ JUAN ESPINOSA TORRES, Diputado Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Político Convergencia en la Quincuagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, respectivamente, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 63 fracción II y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 17 fracción XI, 69 fracción II, 70 y 71 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, así como 93 fracción VI y 128 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado, me permito someter a esta soberanía la presente

INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA

C O N S I D E R A N D O

Que el Artículo 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece como una prerrogativa de los ciudadanos del Estado, el participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establecidos en la citada Constitución y en la Ley de la materia.

La ley que se propone se ubica en el contexto de un ordenamiento reglamentario, esto es, su función es la de regular, en forma detallada, los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, señalados como procesos de participación ciudadana en nuestra Constitución Política.

Que, la Ley de Participación Ciudadana tiene el propósito de hacer explícito el alcance de las prerrogativas de los ciudadanos del Estado, sin que en ningún sentido la contraríe o vaya más allá de su espíritu. Esta Ley actúa dentro del marco jurídico que le asigna la Constitución Local, con el objeto de regular básicamente el procedimiento de consulta ciudadana y sus aspectos sustantivos, en congruencia con el sistema jurídico poblano, lo que significa que las hipótesis o temas que regulará este ordenamiento, guardan una relación hermenéutica con los demás ordenamientos del orden jurídico estatal.

Que es necesario diseñar una nueva forma de articulación entre el gobierno y la sociedad, concibiendo el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, como instrumentos privilegiados al servicio de la sociedad civil para dar sentido y contenido democrático a la administración pública. Con esta iniciativa de Ley, se trata de estimular la consulta ciudadana de carácter excepcional sobre actos de gobierno o leyes concretas que afectan el interés general de la comunidad.

Que es necesario contar con un marco normativo que tenga por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los tres órdenes de gobierno, enmarcada en los principios de democracia con responsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y permanencia. Esta iniciativa promoverá la integración de un gobierno plural toda vez que somos parte de una nueva sociedad e impulsará la participación de la

comunidad para que los planes y programas de gobiernos estatales y municipales, se ajusten a las demandas, expectativas y necesidades de la población, así como fortalecer el referéndum, plebiscito e iniciativa popular, que aún ante el contenido de dichos mecanismos en nuestra constitución, pocas veces se ha llevado a la práctica.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, la **LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA**

TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º.- La presente Ley es de orden público y de interés general y tiene por objeto instituir y regular los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el Estado de Puebla, en el ámbito de competencia de los gobiernos estatal y municipales.

Artículo 2º.- Para la aplicación de esta Ley se entenderá por:

- I.** Constitución, a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;
- II.** Congreso, al Honorable Congreso del Estado de Puebla;
- III.** Gobernador, al Titular del Poder Ejecutivo estatal;
- IV.** Instituto, al Instituto Electoral del Estado;
- V.** Tribunal, al Tribunal Electoral del Estado;
- VI.** Consejo, al Consejo General del Instituto Estatal Electoral;
- VII.** Secretario General, al titular de la Secretaría General del Honorable Congreso del Estado;
- VIII.** Secretario, al Secretario del Ayuntamiento en cada Municipio;
- IX.** Iniciativa, a la iniciativa popular;
- X.** Ciudadanos, a los ciudadanos domiciliados en alguno de los municipios del Estado; y
- XI.** Periódico Oficial, al Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Artículo 3º.- No podrán promover ni votar en los procesos de consulta ciudadana a que se refiere esta Ley, las personas que se encuentren en los supuestos de los artículos 24 y 25 de la Constitución.

Artículo 4º.- En los procesos de **plebiscito** y de referéndum el voto es libre, secreto y obligatorio.

Página 4 de 20

Artículo 5º.- El **Instituto** ordenará la publicación en el Periódico Oficial de los resultados del plebiscito y del referéndum, independientemente de comunicarlos por escrito a la autoridad que lo haya solicitado.

El **Instituto** estará exento del pago de los derechos por publicación en todos los casos a que se refiere esta Ley.

TITULO SEGUNDO
DE LA INICIATIVA POPULAR
CAPITULO I
DE LA INICIATIVA POPULAR CON RESPECTO A LEYES Y DECRETOS

Artículo 6º.- Los ciudadanos tienen la facultad de presentar iniciativas populares, de conformidad con lo previsto por el artículo 63 fracción V de la Constitución.

Artículo 7º.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por iniciativa popular la facultad que tienen los ciudadanos del Estado de presentar ante el Congreso propuestas para expedir, reformar, adicionar y derogar códigos, leyes y decretos, así como para reformar y adicionar la Constitución, de conformidad con las disposiciones a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 8º.- Las iniciativas que se presenten deberán ser únicas y exclusivamente sobre el ámbito de competencia estatal. El Congreso desechará de plano toda iniciativa que no se refiera a dicha competencia.

Artículo 9º.- La iniciativa se hará por escrito dirigida a los Secretarios del Congreso, en su caso, y deberá de contener:

- I. Exposición de motivos clara y detallada;
- II. Cuerpo jurídico en el que se especifique claramente el texto sugerido;
- III. Los artículos transitorios; y
- IV. Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, en donde expresamente ratifiquen en sus términos a aquélla. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave de elector y folio de su credencial para votar con fotografía y firma autógrafa.

Artículo 10.- La iniciativa será procedente cuando sea suscrita por el 2.5% 4%, por lo menos, de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores y se encuentren debidamente identificados.

Para los efectos de este artículo, el **Secretario General** solicitará mensualmente, por escrito, al **Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado**, la información actualizada del padrón electoral.

Artículo 11.- La iniciativa se presentará ante la **Secretaría General** y deberá acreditarse el nombre y domicilio, en la capital del Estado, de un representante común.

Artículo 12.- La **Secretaría General** será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 9º y 10 de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 9º de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la iniciativa sea menor al porcentaje mínimo requerido, el **Secretario General** hará la prevención respectiva, la notificará al representante común, y le otorgará un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación,

para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la iniciativa y sólo se podrá volver a presentar transcurrido un año de la fecha de conclusión del plazo otorgado.

Artículo 13.- El Congreso dará el trámite correspondiente a la iniciativa, de conformidad con lo previsto por la **Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior**.

Artículo 14.- El Congreso deberá de analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la iniciativa correspondiente a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones a aquél en que se reciba. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial que se substanciará de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Artículo 15.- Desechada una iniciativa, sólo podrá volverse a presentar transcurrido un año de la fecha en que fuere aprobado el dictamen correspondiente.

CAPITULO II DE LA INICIATIVA POPULAR CON RESPECTO A REGLAMENTOS Y BANDOS MUNICIPALES

Artículo 16.- Los ciudadanos tienen la facultad de presentar iniciativas populares sobre reglamentos municipales, de conformidad con lo previsto por el artículo 78 fracción VIII de la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 17.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por iniciativa popular municipal la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante los Ayuntamientos de los municipios en que radiquen propuestas para expedir, reformar, adicionar o derogar reglamentos municipales, de conformidad con las disposiciones a que se refiere este ordenamiento.

Artículo 18.- Las iniciativas que se presenten deberán de ser única y exclusivamente sobre el ámbito de competencia municipal. El Cabildo correspondiente desechará de plano toda iniciativa que no se refiera a dicha competencia.

Artículo 19.- La iniciativa se hará por escrito dirigida al Cabildo respectivo y deberá de contener:

- I. Exposición de motivos clara y detallada;
- II. Cuerpo jurídico en el que se especifique claramente el texto sugerido;
- III. Los artículos transitorios; y
- IV. Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, en donde expresamente ratifiquen en sus términos a aquélla. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave de elector y folio de su credencial para votar con fotografía y firma autógrafa.

Artículo 20.- La iniciativa será procedente cuando sea suscrita por el 2.5%, por lo menos, de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores.

Para los efectos de este artículo, el **Secretario** solicitará mensualmente, por escrito, al **Consejero Presidente del Instituto Electoral del Estado**, la información actualizada del padrón electoral.

Artículo 21.- La iniciativa se presentará ante la Secretaría del Ayuntamiento y deberá acreditarse el nombre y domicilio, en la cabecera municipal, de un representante común.

Artículo 22.- El **Secretario** deberá verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 19 y 20 de esta Ley y contará para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos a que se refiere el artículo 19 de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la iniciativa sea menor al porcentaje mínimo requerido, **el Secretario** hará la prevención respectiva, la notificará al representante común, le otorgará un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación y lo apercibirá de que en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada dicha iniciativa y sólo se podrá volver a presentar transcurrido un año de la fecha de conclusión del plazo otorgado.

Artículo 23.- El Cabildo dará el trámite correspondiente a la iniciativa, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica **Municipal** y los reglamentos municipales aplicables.

Artículo 24.- El Cabildo deberá dictaminar la iniciativa correspondiente a más tardar 6 meses después de que se reciba en la Secretaría del Ayuntamiento. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial que se substanciará de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Artículo 25.- Desechada una iniciativa, sólo se podrá volver a presentar transcurrido un año de la fecha en que fuere aprobado el dictamen correspondiente.

**TITULO TERCERO
DEL PLEBISCITO
CAPITULO I
DEL OBJETO DEL PLEBISCITO**

Artículo 26.- El Congreso, el Gobernador, los Presidentes Municipales y los ciudadanos **del Estado** tienen la facultad de solicitar un plebiscito y de participar en él solamente los ciudadanos, de conformidad con lo previsto por los artículos 22 de la Constitución, 79 fracción XXXV y 78 fracción VIII de la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 27.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por plebiscito el proceso de consulta directa a los ciudadanos con el propósito de que expresen previamente su aprobación o rechazo a la realización de una obra de beneficio colectivo, o a un acto o decisión de los Poderes Legislativo o Ejecutivo, o bien de los Presidentes Municipales, que sean considerados como trascendentales para la vida pública del Estado o de los municipios, en los términos del presente ordenamiento.

Artículo 28.- El resultado del plebiscito será vinculatorio para la autoridad que lo haya promovido.

CAPITULO III DEL PLEBISCITO QUE SOLICITEN EL EJECUTIVO DEL ESTADO, LOS PRESIDENTES MUNICIPALES O LOS CIUDADANOS

Artículo 29.- Es facultad del Gobernador y de los Presidentes Municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, solicitar al **Instituto** someta a plebiscito, en los términos que disponga la presente Ley, propuestas de actos o decisiones de gobierno consideradas como trascendentales para la vida pública del Estado o de sus respectivas demarcaciones, en su caso. Ciudadanos del Estado o de un municipio podrán solicitar al Gobernador o al Presidente Municipal, en su caso, que se consulte mediante plebiscito la ejecución de una obra de beneficio colectivo. Serán aplicables en lo conducente, lo dispuesto en los artículos 9º, fracciones I y IV, 10, 11, 12, 20, 21 y 22 de la presente Ley. El **Secretario General de Gobierno**, en caso del Ejecutivo, y el **Secretario**, en el ámbito municipal, substanciarán el trámite respectivo.

Artículo 30.- Para la aplicación de esta Ley se entiende por actos o decisiones de gobierno, los del Gobernador del Estado y de los Presidentes municipales, trascendentales para el orden público o interés social, aquellos que vayan a causar un gran impacto en uno o varios municipios en cualquiera de las siguientes materias:

- I. Medio ambiente, agua y saneamiento;
- II. Salud y asistencia social;
- III. Seguridad pública;
- IV. Derechos humanos;
- V. Comunicaciones, vialidad y transporte;
- VI. Educación, cultura y turismo;
- VII. Desarrollo económico; y
- VIII. Desarrollo urbano.

Artículo 31.- En la solicitud a que se refiere el artículo 29 de esta Ley, el Gobernador o los Presidentes Municipales expresarán detalladamente la obra, el acto o la decisión de gobierno, en su caso, y su justificación, así como la finalidad que se persigue.

Artículo 32.- El **Presidente del Instituto** procederá en los términos del Título Quinto del presente ordenamiento.

Artículo 33.- La obra, el acto o la decisión de gobierno no se llevará a cabo si más del 50% de los ciudadanos que participen en el plebiscito, votan en tal sentido, siempre y cuando **intervengan cuando menos una tercera parte de los inscritos en el listado nominal de electores correspondiente a la circunscripción territorial que se determine.**

TITULO CUARTO DEL REFERENDUM

Artículo 34.- Los ciudadanos tienen la facultad de solicitar y participar en **referéndum**, de conformidad con lo previsto por los artículos 22, 68 y 79 fracción XXXIV de la Constitución.

Artículo 35.- Para los efectos de la presente Ley, se entiende por referéndum el proceso de consulta directa a los ciudadanos con el propósito de que decidan, mediante la emisión de su voto, la derogación parcial o total de una reforma a la Constitución.

Artículo 36.- Los ciudadanos podrán solicitar por escrito al Congreso la realización de un referéndum, dentro de los 45 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en el Periódico Oficial, de una reforma a la Constitución.

Artículo 37.- La solicitud se dirigirá a los Secretarios del Congreso, y deberá de contener:

- I. La mención expresa del carácter total o parcial del referéndum. En ambos casos, se deberán señalar el o los artículos correspondientes. El referéndum será total cuando se objete por completo la reforma constitucional correspondiente; será parcial cuando se objete sólo una parte del total del articulado de la misma;
- II. Exposición clara y detallada de las causas que la justifican;
- III. Un documento anexo, individual de cada uno de los ciudadanos que suscriban la solicitud, en donde expresamente la ratifiquen en sus términos. Dicho documento contendrá, además, el nombre completo y domicilio del ciudadano, clave y folio de su credencial para votar con fotografía, y firma autógrafa.

Artículo 38.- La iniciativa será procedente cuando sea suscrita por el 2.5%, por lo menos, de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores. Para los efectos de este artículo, el Secretario General solicitará mensualmente, por escrito, al Presidente del Instituto Electoral del Estado, la información actualizada del padrón electoral.

Artículo 39.- La solicitud de referéndum se presentará ante la Secretaría General y deberá acreditarse el nombre y domicilio, en la capital del Estado, de un representante común.

Artículo 40.- La Secretaría General será responsable de verificar que la documentación presentada se ajuste a lo dispuesto por los artículos 36, 37 y 38 de esta Ley, contando para ello con un plazo improrrogable de 10 días hábiles.

En caso de que se detecte la omisión de alguno de los datos señalados en el artículo 37 de este ordenamiento o que el número de los ciudadanos que suscriban la solicitud sea menor al porcentaje mínimo requerido, el **Secretario General** hará la prevención respectiva, notificará al representante común, le otorgará un plazo de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación, para subsanar la omisión o completar el porcentaje y lo apercibirá de que, en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada dicha solicitud.

Artículo 41.- El Congreso dará el trámite correspondiente a la solicitud, de conformidad con lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior.

Artículo 42.- El Congreso deberá analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la solicitud dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que fue turnada a la Comisión correspondiente. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial, que se substanciará de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

Artículo 43.- Si el Congreso declara procedente la solicitud de referéndum, expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá ser publicado en el Periódico Oficial, y dentro de los 3 días naturales siguientes a su aprobación, lo comunicará al Presidente del Instituto, para los efectos a que se refiere el Título Quinto de este ordenamiento.

Artículo 44.- Las reformas o adiciones objetadas serán derogadas si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum, votan en tal sentido, siempre y cuando intervengan cuando menos una tercera parte de los inscritos en el listado nominal de electores.

Artículo 45.- Una vez que el Congreso reciba la comunicación oficial del resultado del referéndum de parte del Consejero Presidente del Instituto, será turnada a la respectiva que haya tenido a su cargo la formulación del dictamen de procedencia de la solicitud de referéndum, para el efecto de proceder a la elaboración del nuevo dictamen.

Artículo 46.- El Congreso expedirá el decreto que declare la derogación o ratificación de las reformas sometidas a referéndum, en un plazo no mayor de 30 días naturales siguientes a la fecha en que reciba la comunicación oficial del Consejero Presidente del Instituto o la copia certificada de la resolución definitiva del Tribunal, en caso de que se haya interpuesto el recurso correspondiente.

TITULO QUINTO

DE LAS REGLAS COMUNES PARA LA REALIZACION DEL PLEBISCITO Y DEL

REFERENDUM

Artículo 47.- Los escritos de solicitud de **plebiscito** o de **referéndum**, en su caso, deberán dirigirse y presentarse al Consejero Presidente del Instituto, quien asignará un número consecutivo de registro, con la indicación del orden de presentación y su fecha.

Artículo 48.- Los escritos a que se refiere el artículo anterior deberán contener, por lo menos:

I. Nombre y cargo de la autoridad que los promueve. En caso de tratarse de un órgano colegiado, se deberá anexar copia certificada del acuerdo que apruebe la promoción del procedimiento respectivo;

II. El precepto legal en el que se fundamenta la solicitud;

III. Especificación precisa y detallada de la obra, del acto o la decisión de autoridad concreto a realizarse, que será objeto del plebiscito, en su caso; el área territorial que comprenda la consulta, así como la pregunta o preguntas que deberán ser contestadas por los ciudadanos;

IV. Texto íntegro del o los artículos que serán objeto del referéndum, en su caso, así como la pregunta o preguntas que deben ser contestadas por los ciudadanos;

V. Firma autógrafa de la autoridad que promueva.

Artículo 49.- El Consejo General, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la recepción del escrito, sesionará para acordar el procedimiento respectivo y expedirá el instructivo conforme al cual deberá realizarse, sujetándose a las bases previstas en esta Ley.

El acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial y al día siguiente de su aprobación en por lo menos 3 periódicos de circulación estatal.

Artículo 50.- En la misma sesión a que se refiere el artículo anterior, el Consejo General determinará el costo del procedimiento respectivo.

El costo del plebiscito será cubierto por la autoridad que lo haya solicitado.

El costo del referéndum y del plebiscito a que se refiere el artículo 29 de esta Ley, por lo que se refiere al Gobernador, será cubierto por la Secretaría de Finanzas y **Administración**, con cargo al centro de costos de que se dispone en Ley de Egresos, del Gobierno del Estado, específicamente el del Poder Ejecutivo.

El Consejero Presidente del Instituto y la autoridad respectiva, de manera coordinada y previamente a la celebración de la sesión respectiva, podrán concertar los ajustes que sean pertinentes al costo proyectado.

El Consejero Presidente del Instituto comunicará por escrito a la autoridad respectiva el costo del procedimiento aprobado, al día siguiente de la sesión. La autoridad deberá cubrir la cantidad correspondiente dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción del escrito mencionado.

Artículo 51.- El instructivo conforme al cual deberá realizarse el procedimiento de consulta ciudadana contendrá, por lo menos:

I. Modalidad del procedimiento: plebiscito o referéndum;

- II. Fecha, lugar y hora de la jornada de consulta ciudadana, que siempre será en **domingo**;
- III. Ámbito territorial de aplicación del procedimiento, señalando la relación de las secciones electorales donde se sufragará;
- IV. Especificación precisa y detallada de la obra, del acto o la decisión de autoridad concreto que pretenda realizarse y que será objeto del plebiscito, en su caso;
- V. Texto íntegro del o los artículos que serán objeto del referéndum, en su caso;
- VI. La pregunta o preguntas que deberán ser contestadas por los ciudadanos;
- VII. El número de ciudadanos que tienen derecho a participar así como el porcentaje mínimo requerido, en su caso, de conformidad con lo previsto por los artículos 29, 33 y 44 del presente ordenamiento.
- VIII. Consecuencia de los resultados que arrojaría la consulta;
- IX. Normatividad a la que se sujetará el procedimiento de consulta y plazo para su realización;
- X. Fechas de integración de las mesas directivas de casilla, así como número y ubicación de las mismas;
- XI. Facultades y obligaciones de los funcionarios de las mesas directivas de casilla;
- XII. Características y plazos de entrega de la documentación y material de la consulta;
- XIII. Normatividad de la campaña de divulgación; y
- XIV. Las demás disposiciones que el Consejo General considere convenientes para la más adecuada regulación del procedimiento respectivo.

Artículo 52.- En la realización de los procedimientos respectivos, el Instituto contará con los siguientes plazos:

- I. Para plebiscito, hasta 60 días naturales; y
- II. Para el referéndum, hasta 90 días naturales.

Artículo 53.- El Consejo General tendrá facultades para ampliar o modificar los plazos y términos establecidos en esta Ley, cuando a su juicio exista imposibilidad material para realizar dentro de los mismos, los actos para los cuales se prevean o así resulte conveniente para un mejor y debido cumplimiento de las etapas del procedimiento respectivo.

El acuerdo que determine ampliaciones o modificaciones a los plazos y términos del procedimiento electoral, deberá publicarse en el Periódico Oficial, y al día siguiente de su aprobación en cuando menos 3 periódicos de circulación estatal.

Artículo 54.- Según las necesidades del procedimiento, su naturaleza y el ámbito territorial de aplicación, el Consejo General establecerá la estructura mínima para que se realice adecuadamente el plebiscito o el referéndum.

Los Consejos Municipales Electorales colaborarán con el Consejo General para la mejor y más adecuada realización del procedimiento de consulta ciudadana, en los términos señalados en el instructivo.

Artículo 55.- La integración de las mesas directivas de casilla se sujetará a las siguientes disposiciones:

- I. Se nombrarán, en primer término, a los ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla en las últimas elecciones que se hubieren celebrado en el Estado o en el municipio. En caso de no localizarse a los propietarios, se requerirá la prestación del servicio a sus respectivos suplentes; y
- II. Si no se completare el número de funcionarios de casilla necesarios con la aplicación de la fracción anterior, se estará a lo que disponga el Consejo General por medio de acuerdos, para que designe a los funcionarios de casilla necesarios para completar el número previamente establecido.

Artículo 56.- El Consejo General, de conformidad con las necesidades específicas de cada procedimiento, decidirá el número y ubicación de las casillas, debiendo establecerse, por lo menos, una casilla por cada 3 secciones electorales contenidas en el área territorial donde se aplicará el procedimiento.

Artículo 57.- Para la emisión del voto se imprimirán las boletas correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Consejo General, debiendo contener, por lo menos, los siguientes datos:

- I. Entidad, distrito electoral, municipio y sección electoral, de conformidad con la naturaleza del sufragio y con la aplicación territorial del procedimiento;
 - II. Sellos y firmas impresas del Consejero Presidente y Secretario General del Consejo General;
- Página 18 de 20
- III. Talón desprendible con folio;
 - IV. En su caso, la o las preguntas con respecto a si el ciudadano:
 - a) Deroga o ratifica de manera íntegra los artículos que se someten a referéndum;
 - b) Si está o no de acuerdo con la obra, el acto o la decisión de gobierno sometido a plebiscito; y
 - V. Cuadros o círculos para el SI y para el NO; y
 - VI. El articulado objeto de referéndum, la descripción completa de la obra, del acto o la decisión de gobierno sometido a plebiscito.

Artículo 58.- En el procedimiento de consulta ciudadana no se observarán las disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla relativas al establecimiento y actuación de la figura jurídica de representantes de los partidos políticos o coaliciones, así como sus facultades, derechos y obligaciones. Los solicitantes a través de su representante común, podrán acreditar un representante en cada una de las casillas.

Artículo 59.- Campaña de divulgación es la actividad que el Consejo General realiza, en forma exclusiva, a efecto de que los ciudadanos conozcan, en su caso, los argumentos en pro y en contra de:

- a) La derogación de la reforma a la Constitución;
 - b) La obra, el acto o la decisión de gobierno que se consulta; y
- Dentro de las actividades que emprenda el Consejo General como parte de la

campaña de divulgación, se contemplan la utilización de medios masivos de comunicación, la realización de debates y todas aquellas acciones y eventos que tengan como propósito lograr la mayor información de los ciudadanos sobre el proceso de consulta respectivo.

La utilización de recursos públicos, por entidades y dependencias, tendientes a influir en la voluntad del ciudadano, así como la infracción a lo dispuesto por este artículo, será causa de responsabilidad.

Artículo 60.- Las mesas directivas de casilla harán el cómputo de los votos emitidos, levantarán las actas respectivas y remitirán los resultados el mismo día al Consejo Municipal Electoral correspondiente, quien deberá sesionar al día siguiente para realizar el cómputo municipal, debiendo entregar el acta correspondiente al Consejo General al día siguiente.

El Consejo General celebrará sesión para efectuar el cómputo final de los votos emitidos en el procedimiento de consulta ciudadana, el miércoles siguiente al de la jornada de consulta ciudadana.

El Consejero Presidente del Instituto comunicará por escrito, al día siguiente de la sesión, a la autoridad que solicitó el plebiscito o al Congreso.

Artículo 61.- En la realización de un procedimiento de consulta ciudadana, previsto en este Título, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, en lo conducente.

TITULO SEXTO DE LOS RECURSOS

Artículo 62.- Los solicitantes, por conducto de su representante común, y las autoridades que hayan solicitado el plebiscito o el referéndum, podrán impugnar ante el Tribunal las resoluciones pronunciadas por el Consejo General, así como los resultados consignados en las actas de cómputo municipal o estatal, en su caso, aplicando las disposiciones respectivas del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.- La presente ley entrará en vigor el **1º de enero de 2006**.

SEGUNDO.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán establecer una partida específica en sus respectivos presupuestos para cubrir los costos de los procedimientos de consulta ciudadana.

A T E N T A M E N T E

H. PUEBLA DE Z., A 15 DE DICIEMBRE DE 2005

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo. *El Camino de la Democracia en México*, UNAM, México. 1998.

Apuntes de la Cultura Democrática. El Orden Político Democrático. 5a ed. Editorial IFE. México. 2000.

ARBLASTER, Anthony. Democracia. Editorial Nueva Imagen. México. 1991.

ARNAIZ AMIGO, Aurora. El Estado. Ed. Trillas. México. 1995.

ALVAREZ A. Ricardo. Democracia Directa. En revista Quórum. Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Núm. 58. Enero-Febrero. 1998.

RESANE FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín. Teoría del Estado. Ed. Trillas. México. 2003.

BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.

BORTIS, Joaquín. América Latina la Democracia. México. 1984.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 13ª edición actualizada, Editorial Porrúa, México, 2000.

CARBONELL, Miguel. Reforma del Estado y cambio Constitucional en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2000.

Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas. Editorial UNAM. México. 2004.

COVIAN ANDRADE, Miguel. El Sistema Político Mexicano. Democracia y Forma Estructural. Global Pressworks. México. 1998.

COVIAN ANDRADE, Miguel. La Teoría del Rombo. Ingeniería Constitucional del Sistema Político Democrático. Litografía y Terminados El Pliego, S.A. de C.V. México. 2000.

----- Teoría Constitucional. Global Pressworks S.A. de C.V. México. 1998.

CORREA, Enrique. Participación Ciudadana y Gobernabilidad. Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Publicas. FLACSO.www.eurosur.org

CRUZ ALBARRAN, Gerardo. La participación ciudadana y la Democracia en el Estado Mexicano; tesis profesional dirigida por Miguel Ángel Garita Alonso en el Seminario de Teoría general del Estado; Facultad de Derecho UNAM. México, 2009.

Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. *Consulta Popular y Democracia Directa*, Editorial, IFE. México. 2000.

DIAZ DURAN ALEJANDRO R. y Colina Rubio Ricardo. La Participación Ciudadana. Editorial Porrúa. México. 2007.

DAHL, Robert Alan. La Democracia: una Guía para los Ciudadanos. Taurus ediciones. España. 1999.

DAHL, Robert A. *La Democracia y sus Críticos*. Editorial Paidós Ibérica S.A. Barcelona. 1992.

DENQUIN, J. M. Referéndum et Plebiscite. Editorial Universidad de París. Francia. 1953.

DIAZ, Elías. Estado de Derecho y Sociedad Democrática, 2ª ed., Editorial Cuadernos para el dialogo, S.A., Madrid, 1966.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Editorial Ariel. 5ª ed. Barcelona. 1970.

FAYT, Carlos S. Derecho Político. Abeledo Perrot. Argentina. 1962.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Teoría del Estado. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México. 2001.

GARCIA PELAYO, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Editorial Alianza. 3ª edición. Madrid. 1999.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. La Democracia en México. Ed., Era México.1998.

HIDALGA DE LA, Luis. Historia del Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2002.

JELLINEK, Jorge. *Teoría General del Estado*. Cit. por Marquet Guerrero Porfirio. La estructura constitucional del estado mexicano. Editorial UNAM. México. 1975.

JIMENEZ, MONICA y Mujica Pedro. Participación Ciudadana y Cohesión Social. Ed. Corporación Participa. Santiago. 2003.

MEDINA BURGOS, Isabel. Política. Editorial Maldonado. México. 1986.

MERINO, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. núm. 4. Instituto Federal Electoral. México. 1994.

PELLET LASTRA, Arturo. Teoría del Estado. Editorial Abeledo-Perrot. Argentina. 1999.

PESCHARD, Jacqueline. La Cultura Política Democrática. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. núm. 2. Instituto Federal Electoral. México. 1994.

PORRÚA PEREZ, Francisco. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 101 ed. México. 1977.

RABASA O. Emilio. Mexicano: esta es tu Constitución. Editorial Porrúa. México. 1993.

ROUSSEAU, Jean Jacques. El Contrato Social. Editorial Porrúa — Delma. México. 1999.

SARTORI, Giovanni. ;. *Qué es la Democracia?*. Grupo Patria Cultural. Tercera reimpresión a la 2a edición. México. 2000.

----- Teoría de la Democracia. Editorial Alianza. Madrid. 1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. Editorial Porrúa. 15^a ed. México. 2000.

WOLDENBERG , José. La Construcción de la Democracia. Plaza Janes Editorial S.A. México. 2002.

ZICCARDI, Alicia. Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. México. 1998.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 157^a edición. Vigente 2010.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Editorial Cajica, Puebla, México, 2010.

Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, Editorial Cajica, Puebla, México, 2010.

DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo. Editorial Porrúa. México. 2000.

CABAÑAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VII. R-S. 21^a edición. Editorial Heliasta S.R.L. Argentina. 1989.

CHAVEZ CASTILLO, Raúl. Diccionario Práctico de Derecho. Editorial Porrúa. México. 2005.

DE PINA, Rafael y De Pina De Vara Rafael. Diccionario de Derecho. 34^a edición. Editorial Porrúa. México. 2005.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Editorial Espasa Calpe. 21ª edición. Madrid. 1992.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Driskill. Argentina. 1976.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I, UNAM. México. 2000.

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

SERRA ROJAS, Andrés. Diccionario de Ciencia Política. Tomo I. Más Actual Mexicana de Ediciones S.A. de C.V. México. 1997.

OTRAS FUENTES

Cámara de Diputados en México. Leyes Federales Vigentes.
<http://www.diputados.gob.mx/>

Orden Jurídico Nacional
<http://www.ordenjuridico.qob.mx/>

Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
<http://www.ife.orq.mx/>

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Información Legislativa Internacional.
<http://www.juridicas.unam.mx/>

H. Congreso Estatal de San Luis Potosí. Leyes.
<http://www.congresosip.gob.mx/>

H. Congreso del Estado de Tlaxcala. Legislación Local Vigente.
<http://www.congresotlaxcala.qob.mx>

H. Congreso del Estado de Chihuahua. Marco Normativo.
<http://www.congresochihuahua.gob.mx/>

Poder Legislativo del Estado de México. Legislación.
<http://www.cddiputados.gob.mx/>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Marco Legal del Distrito Federal.
<http://www.asambleadf.gob.mx/>