



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN**

**“DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.  
UNA PROPUESTA ALTERNATIVA  
A LA DEMOCRACIA ACTUAL”**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

HYPATIA LOLBETH TORRES MENDEZ

ASESOR: MAESTRO ALFREDO PEREZ MONTAÑO

**JUNIO 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

**Quiero expresar mi agradecimiento**

**A mis padres, por su apoyo incondicional a lo largo de mi carrera, por ser pilar en mi vida, mi fuente de inspiración y las personas que más amo en el mundo.**

**A la Universidad Nacional Autónoma de México, por los años de formación que recibí en sus diferentes instancias.**

**A mi Asesor de Tesis, Mtro. Alfredo Pérez Montaña por su generosidad al brindarme la oportunidad de recurrir a su capacidad y experiencia en un marco de profesionalismo, confianza y amistad, fundamentales para la concreción de este trabajo.**

**A quien revisó con paciencia este trabajo, mis  
sinodales; los licenciados: María Cristina Poo  
Echaniz, Gloria Luz Delgado Larios, Virginia Reyes  
Martínez y José Luis R. Velasco Lozano.**

**Gracias a todos los maestros que contribuyeron en mi formación.**

# INDICE

Introducción.

## **1. El Estado**

1.1. Origen y Evolución Breve del Estado.

1.2. Concepto del Estado.

1.3. Elementos del Estado.

1.3.1. Clasificación General.

1.3.1.1. Territorio.

1.3.1.2. Población.

1.3.1.3. Poder.

1.3.2. Clasificación según el maestro Adolfo Posada.

1.3.2.1. Elementos externos o visibles.

1.3.2.2. Elementos internos o invisibles.

1.4 Fines del Estado.

1.5 Funciones del Estado.

1.6 Formas de Estado.

1.6.1. Federación.

1.6.2. Confederación.

1.6.3 Unitario.

1.6.4. Estado Compuesto

1.7 Concepto de Gobierno.

1.8 Formas de Gobierno.

1.8.1. Monarquía.

1.8.2. Aristocracia.

1.8.3. Democracia.

1.8.4. Tiranía.

1.8.5. Oligarquía.

1.8.6. Demagogia

1.9. Forma de Estado y de Gobierno adoptada en México.

## **2. La Democracia.**

- 2.1. Antecedentes y Evolución de la Democracia.
  - 2.1.1. Grecia.
  - 2.1.2. Francia.
  - 2.1.3. México.
- 2.2. Concepto de Democracia.
- 2.3. Características de la Democracia.
- 2.4. Tipos o Formas de Democracia.
  - 2.4.1. Democracia directa.
  - 2.4.2. Democracia representativa.
  - 2.4.3. Democracia semidirecta.
- 2.5. Fines de la Democracia.
  - 2.5.1. Políticos.
  - 2.5.2. Jurídicos.
  - 2.5.3. Económicos.
  - 2.5.4. Sociales.
- 2.6. Las Diferentes Vías para tomar Decisiones en un Gobierno Democrático.
  - 2.6.1. Sufragio.
  - 2.6.2. Plebiscito
  - 2.6.3. Referéndum.
  - 2.6.4. Iniciativa Popular.
  - 2.6.5. Revocación de Mandato.
  - 2.6.6. Comité de Consulta.
  - 2.6.7. Política Vecinal.
- 2.7. La Democracia y el Capitalismo.
- 2.8. La Democracia y los Estados Totalitarios.
- 2.9. Crisis de la Democracia Representativa.

### **3. La Democracia Participativa.**

- 3.1. Definición de Democracia Participativa.
- 3.2. Tipos de Participación Ciudadana.
  - 3.2.1. Pasivas.
  - 3.2.2. Activas.
- 3.3. Formas Activas.
  - 3.3.1. Referéndum.
  - 3.3.2. Plebiscito.
  - 3.3.3. Iniciativa Popular.
  - 3.3.4. Revocación e Mandato.
- 3.4. Algunos Modelos de Democracia Participativa.
  - 3.4.1. Suiza.
  - 3.4.2. Venezuela.
  - 3.4.3. México.
- 3.5. Argumentos en Contra y a Favor de la Aplicación de los Instrumentos de Democracia Participativa.
- 3.6. Costos de la Participación Ciudadana.
- 3.7. Cultura Democrática.
- 3.8. La Necesidad de Regular los Instrumentos de la Democracia Participativa en nuestro Sistema Jurídico Mexicano.

### **4. Conclusiones.**

### **5. Bibliografía.**

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se intitula “Democracia Participativa. Una Propuesta Alternativa a la Actual Democracia”.

La investigación aquí presentada tienen como objetivo realizar un análisis de la figura denominada Democracia Participativa, de sus diferentes manifestaciones, como lo son el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato, entre otras; la forma como se aplican en países como Suiza y Venezuela, y su posible aplicación en nuestro país; es importante señalar que se van a esgrimir una serie de argumentos que muestran la aplicación de la figura antes citada, en virtud del ocaso que ha representado para México la Democracia representativa.

Creemos que la importancia del presente trabajo radica en la posibilidad de demostrar que la Democracia participativa puede ser una opción de implementación en nuestro país con el fin de superar los vicios que ha generado la Democracia representativa en las sociedades modernas, que podemos fomentar una sociedad informada e interesada en los asuntos públicos que controle constantemente a la clase política a través de la participación.

La técnica utilizada para elaboración de la investigación fue la investigación documental.

Por lo señalado en los párrafos anteriores en el capítulo primero desarrollaremos los antecedentes históricos de la noción de Estado, su concepto, sus elementos, sus fines y funciones, así como, las diferentes formas de Estado que ha elaborado la doctrina.

De igual forma en el primer capítulo, se estudiará la definición de gobierno y sus las maneras como se ha representado esté, consistentes en la monarquía y sus variantes, la república y la dictadura, con el fin de establecer las diferencias entre el Estado y el gobierno.

En el capítulo segundo, se abordaran los antecedentes históricos de la Democracia, de la misma forma se hará un estudio de manera genérica del término Democracia sus

características, los fines económicos, sociales, políticos y jurídicos, las diferentes formas en que diversos teóricos la han dividido, en específico las que se refiere a la Democracia directa, indirecta y semidirecta, así como, los modos en que se manifiestan.

En el tercer y último capítulo se analizará el concepto de Democracia participativa, las características del mismo, los diferentes instrumentos que sirven para que los ciudadanos participen activamente en la sociedad como lo son, el referéndum, plebiscito, revocación de mandato y la iniciativa popular.

Del mismo modo, se estudiarán comparativamente la aplicación de las anteriores figuras en Suiza, Venezuela y México, en el caso, de nuestro país se analizarán las diferentes legislaciones estatales donde se han contemplado figuras de Democracia directa, por otro lado, se desarrollarán los costes de la Democracia con el fin de desvirtuar que la Democracia participativa es muy costosa, y por lo tanto, inviable para nuestro país.

Por último en el capítulo tercero se esgrimirán una serie de argumentos que tienen como finalidad resaltar las ventajas de la Democracia participativa, sobre la denominada representativa.

Nuestra intención consiste en contribuir con las reflexiones que se han elaborado en la actualidad sobre la Democracia participativa, dados los defectos aún más evidentes de nuestra Democracia representativa, de cualquier forma, es una invitación a sumarse a dichas discusiones, que de forma particular es sólo el comienzo de investigaciones subsecuentes.

## **Capítulo 1**

### **El Estado**

#### **1.1. Origen y Evolución Breve del Estado.**

En la actualidad el término Estado es una palabra con la que se tiene una convivencia cotidiana; se encuentra presente en prácticamente todos los discursos políticos, en la radio, televisión y demás medios de comunicación, la escuchamos, leemos e inclusive la pronunciamos dentro de nuestras pláticas; y a pesar de todo esto cuando nos referimos a él, aparece como una concepción más bien generalizada, vaga e incluso en ocasiones, hasta difusa. No obstante es imposible negar que existe una serie de manifestaciones a la cual le adjudicamos el nombre de Estado.

La palabra Estado comienza a utilizarse en Italia en el siglo XV y XVI con el fin de designar a toda comunidad política autónoma importando poco la forma que esta revistiese (república, principado, monarquía).

No obstante lo anterior, a nuestro parecer sería poco coherente considerar que antes del siglo XV, no existieran comunidades políticas autónomas, en especial partiendo del hecho observable que el hombre vive actualmente en sociedad (entendiendo por ésta que los seres humanos viven en comunidad, generando lazos de cooperación y comunicación, es decir en una convivencia) y que según datos aportados por otras ciencias como la antropología en su rama etnológica, la sociología, la filosofía e inclusive la biología, siempre ha vivido así, ya que desde su aparición en la tierra, se ha caracterizado por ser un animal gregario, comunitario y social.

Razón por la cual en este punto, nos abocaremos a descifrar si desde el origen mismo de la sociedad humana se encuentra presente la forma de organización estatal, (claro sin que existiera una palabra que lo designara como tal) o si han existido otras formas de organización social a lo largo de nuestra historia, ayudándonos como lo dijimos en el párrafo anterior de algunas otras disciplinas.

Según datos históricos el hombre apareció en la faz de la tierra en África y poco a poco comenzó a poblar el mundo. Se encontraban conformados en pequeños grupos de

nómadas que pasaban más o menos tiempo en un sitio, según las condiciones que les ofreciera el lugar; su actividad preponderante es la recolección y la caza, repartiendo los frutos de estas actividades de una manera consuetudinaria, es decir, sin la intervención de alguna autoridad; no reconocen jefes, no existe la noción de pertenencia a un grupo ampliado de parentesco ni de inserción de una serie de antepasados. La forma en que se resolvían los conflictos es de forma privada, si un individuo era afectado por el ataque de otro éste puede responder a esta agresión sin represión alguna. *Actualmente en las regiones glaciares existen algunas sociedades como esta.*<sup>1</sup>

Con el descubrimiento de la agricultura, los hombres cambian su vida nómada por la sedentaria. El individuo va tomando conciencia de pertenencia a un grupo integrándose así en gens o clanes (grupo de parientes asentado en un territorio, que reconocen un antepasado común); la relaciones de parentesco es el eje de las relaciones sociales, es decir, el individuo no siente que pertenece a una comunidad territorial, sino a un linaje al cual esta ligado por una serie de tradiciones, derechos y obligaciones. En esta forma de organización ya es posible identificar ciertas funciones primitivas de lo que actualmente denominamos actividad política; principalmente enfocada a los procesos de mediación para la solución de conflictos; cuando algún miembro del clan comete algún tipo de delito la forma de actuar para resolver el conflicto dependerá si el afectado es algún integrante del mismo clan o si pertenece a otro. En caso de que el afectado sea del mismo clan la sanción será propuesta y tomada por la mayoría de los integrantes del clan, en cambio si el delito es cometido ante algún miembro perteneciente a otro clan, se nombrara a un representante, un hombre considerado de respeto, que cuenta con un cierto reconocimiento de autoridad, casi siempre anciano, el cual fungirá como mediador ante el clan afectado. La resolución del mediador designado por los dos clanes casi siempre es acatada.

Al ir creciendo estos clanes, se da lugar a las tribus, que por decirlo de alguna forma, es una especie de entidad superior; los miembros de cada clan reconocían cierto origen común en el clan vecino, de manera tal que se consideraban de alguna manera parientes. Las personas comienzan a dedicarse a otras actividades aparte de la recolección, la caza, la agricultura y la pesca (en lugares situados cerca de algún mar, lago, río o con cuencas), como el trabajo con barro, madera. Domesticaron algunos animales. Los habitantes de los

---

<sup>1</sup> Ver "El País de las Sombras Largas" de Hans Ruesh.

clanes comienzan a intercambiar diversos productos entre ellos. Surge la figura del sacerdote para buscar la protección de los dioses en que creían, este personaje goza de autoridad ante los miembros del clan, en razón de que se piensa tiene un contacto directo con fuerzas desconocidas y con sus antepasados, mismos que son consultados para obtener diversos consejos.

Los representantes de cada clan que fungían en un principio como mediadores llegaban a reunirse entre sí, (consejo de ancianos), a fin de resolver asuntos que pudieran relacionarse con las diversas tribus, las soluciones a las que llegaban no eran impuestas de una manera jerárquica a los jefes de cada una de estas, pero en la mayoría de los casos era acatada.

Estas tribus no solamente tenían interacción con la naturaleza, sino que existía un constante contacto entre ellas, principalmente por encontrarse ubicadas dentro de un espacio territorial cercano. Existen diversas formas en las que se producía dicho contacto: en algunas ocasiones existía un intercambio de productos, de cultura (matrimonios) o celebraban transacciones comerciales; en otras ocasiones resultaba imposible una convivencia pacífica derivada de la diferencia de costumbres, de tradiciones, o ya sea por que no se haya resuelto algún conflicto entre ellas, trayendo como consecuencia la guerra.

Es importante el contemplar que para que un pueblo pueda iniciar una guerra o en su caso afrontar la guerra, es necesario que exista un grado mínimo de organización colectiva y contar con un armamento competitivo. Según diversos datos históricos existían poblaciones organizadas con dos jefes: El jefe de paz y el Jefe de guerra, cada uno de ellos ejercía su autoridad según el momento que estuviera viviendo la comunidad, pero nunca al mismo tiempo.

El Jefe de Paz era un personaje que influía directamente en la colectividad predicando a través de sus actos. Se encontraba investido de una autoridad moral, generalmente era un magnífico orador capaz de lograr el consenso de la colectividad a través de su palabra, siendo esta el mayor poder con el que contaba.

El Jefe de Guerra era un guerrero fuerte, hábil, valeroso, intrépido, audaz, con capacidad para preparar, organizar, dirigir y distribuir el botín resultado de una acción bélica. Cuenta con un alto nivel de autoridad centralizada, mismo que se mantiene vigente sólo mientras dura la guerra.

El fenómeno de la guerra resulta muy interesante, porque al tiempo de culminación de esta, nos encontramos ante la conquista de una sociedad sobre la otra, acarreado con ello marcadas diferencias dentro del nuevo agrupamiento.

Al coexistir este nuevo grupo, dan nacimiento a una serie de conflictos derivado de las diferencias en creencias, ritos, costumbres, etc., haciendo necesaria la centralización una autoridad, como un medio de dominación política la cual determinaría cual sería la norma aplicable en estos casos; ya que el grupo dominante siempre tratará de imponer al grupo vencido nuevas condiciones de vida, a fin de garantizar su dominio.

De lo anteriormente escrito podemos observar como el ataque bélico es un ingrediente importante dentro de la formación de los Estados.

Poco a poco esta centralización de poder político se instala de manera permanente, institucionalizándose. Se reconoce a un poder supremo con facultades judiciales, legislativas, distributiva de bienes, con toda la capacidad para imponer sus decisiones de manera coercitiva.

Hasta aquí hemos tratado de seguir el rastro de la organización humana, de describir las diferentes formas de organización que existían antes de que apareciera la palabra Estado, pero no forzosamente nos referimos a un desarrollo evolutivo; es decir, no quiere decir que para que una sociedad se convierta en Estado, inexcusablemente tiene que seguir este proceso. Para mayor ilustración de nuestro trabajo, procederemos a hacer un estudio sobre algunas sociedades antiguas.

### **1.1.1. Egipto.**

El río Nilo con sus casi 6700 kms. de longitud, es considerado como el más largo del mundo. Cruza a Egipto de sur a norte para desembocar en el Mediterráneo. Sin su existencia el territorio egipcio sería totalmente un desierto.

Es a lo largo de éste río, donde se instalaron los primeros pobladores de la cultura egipcia, gracias a que junto a sus riberas es propicio el desarrollo de la agricultura.

Se podría decir que la prosperidad de Egipto depende de la crecida anual del Nilo que, al inundar una prolongada faja a lo largo de sus orillas las riega y fertiliza, depositando sobre ellas una capa de limo. Se dice que la mejor cosecha era ocasionada por las avenidas del río, pero en el momento que esta disminuía o se acrecentaba, traía como consecuencia la explotación de menores extensiones de tierra o en el caso contrario generaban inundaciones que hacían perder las cosechas. Así que para lograr aprovechar al máximo esta situación particularmente ventajosa, fue necesaria la intervención del esfuerzo humano, que mediante la construcción de canales y diques, dirigía, conservaba y hacía circular por el valle estas inundaciones; a fin de fertilizar una amplia extensión de tierra para el cultivo. Para producir esto, es necesaria una decisión colectiva de cooperación y una elevada organización del trabajo comunitario, siendo así como poco a poco se comienza la centralización de una autoridad.

Aumenta la importancia de este río el hecho de que no solamente nutre las tierras del valle, sino que también es navegable; resultando por ello una incomparable vía de comunicación y de penetración.

Es así como en el Valle del Nilo se desarrolla una de las más grandes civilizaciones agrícolas de la antigüedad.

Egipto aparece como el "Reino de los 2 países" El Bajo Egipto y el Alto Egipto. El reino del norte tenía su capital en Buto, se representaba por una Corona Roja y su deidad era

“la cobra”; mientras que el Alto Egipto su capital estaba en Hierakópolis, su corona era blanca y su deidad era la diosa Buitre.

Según los historiadores durante el cuarto milenio, un rey llamado el rey Escorpión, consiguió unificar el país desde el sur venciendo al norte. Alrededor del año 3180 A.C., el rey Menes, también desde el sur consiguió vencer a los gobernantes del norte, unificar las dos tierras y formar la primera dinastía: Con él comienza la autoridad centralizada y el Egipto de los faraones.

La historia del Egipto Antiguo se divide en 3 imperios con intervalos de dominación extranjera y guerras internas.

### **Antiguo Imperio.**

El período que se suele denominar "Antiguo Egipto" es la época en que fue gobernado por los faraones, a partir del año 3000 a. C.

La unidad básica en el que se encuentran conformados fue el "*Nomo*", (pequeña provincia formada alrededor de los núcleos de población del valle).

“La concepción místico – religiosa y cierta vivencia de lo sagrado que los egipcios, poseían desde la etapa preestatal”<sup>2</sup> sirvió de sustento a la posterior consideración del faraón como un dios, al mismo tiempo que le otorga legitimidad frente a la población. Es un periodo que se caracteriza por una gran centralización de la autoridad en la persona del faraón.

---

<sup>2</sup> ANDRADE Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. p. 49.

“El faraón, no solo era un enviado de los dioses para todos los efectos prácticos, desde el punto de vista de la concepción teórico – religiosa de esa comunidad, era el dios mismo, divino en su propia persona.”<sup>3</sup>

La historia indica que éste es el primer dirigente que asume la función de conducir a la sociedad como un verdadero dios y así lo entienden sus súbditos. La justicia aunque era impartida por servidores, se encontraba sujeta a la palabra del faraón y al derecho consuetudinario atribuido también a éste. Hay una ausencia total de leyes escritas y de cuerpos normativos. El comercio exterior es también considerado empresa estatal; la importación de madera de Biblos, para vigas y barras; de incienso y mirra de Punt, en la costa somalí y de oro, ébano y marfil de Nubia, se realizaba a cambio del trigo egipcio o por medio de expediciones militares.

Obviamente el faraón necesitaba la ayuda de funcionarios. Pero éstos no ejercían una función pública, como la que concebimos ahora, sino que, presentaban un servicio personal al faraón y estaban sujetos a su divina gracia. Es decir, que todo el cuerpo burocrático estaba integrado alrededor de la figura del faraón, en un sentido de servidumbre personal de éste. Así es como se conforma la primera clase gobernante. Se puede resumir que la representación del Estado se encuentra en la figura del faraón.

Con incremento y prosperidad económica, la burocracia administrativa fue tomando fuerza en distintos lugares, al grado que la figura de autoridad central del faraón se debilitó, hasta lograr la desintegración total de llamado Imperio Antiguo.

### ***Imperio Medio. Período tebano.***

Cuando la realeza se debilitó, el país se disgregó, quedando en su lugar un conjunto de comarcas o nomos regidas por un jefe de manera independiente; aprovechando esta situación los principales del Alto Egipto tomaron el poder, Tebas se convirtió en la nueva capital. Comenzó así el *primer imperio tebano* o *imperio medio*. Egipto volvió a ser

---

<sup>3</sup> Ibidem. 50.

poderoso y próspero, extendió sus fronteras hacia el sur por Nubia y al nordeste la península de Sinaí, ricas en oro y cobre, respectivamente.

Hacia el año 2000 Egipto fue asaltado por los hicsos, guerreros nómadas venidos de Asia, impusieron un dominio de tipo militar, no existiendo integración entre el pueblo egipcio y sus conquistadores. Éstos solo demandaban la entrega de tributos. Incluso permitieron la existencia de un gobierno dependiente instalado en Tebas, que contaba con un cierto nivel de autoridad propia. Generándose aquí la guerra de liberación para expulsar a los hicsos, tras una dominación de 160 años.

Comienza entonces, hacia 1600, *el nuevo imperio tebano*, abriéndose para Egipto, una era de prosperidad material y de civilización brillante. Se desarrolla el comercio; se abre un gran canal que comunica el Nilo con el Rojo, se restauran los templos.

Tiempo después se enfrentaron al poderoso reino Hitita, al que Egipto debió ceder Siria del norte. En el sur, la colonización egipcia se extendió más allá de la sexta catarata. Cambia la concepción del faraón, ya no es mas la representación de una deidad, ahora se le considera como el conductor del Estado, es decir, la figura del faraón se vuelve más humana.

El comercio al mando del faraón, vuelve a prosperar gracias a la exploración de nuevas rutas comerciales por Asia Menor (Siria y Palestina). Se consolida la frontera sur y aparecen por primera vez los lugares fortificados, como concepto de límites o frontera.

La fuerza armada juega un papel importante, al contrario del consenso colectivo que se vuelve menos fuerte.

Surge como un nuevo factor de poder el sacerdocio, misma que se une a la clase gobernante integrada por los altos funcionarios de la burocracia administrativa. Estos grupos de poder rodean al faraón, pero ya no de una manera subordinada, sino con un peso propio y definido.

Así Estado personalizado da lugar a un nuevo Estado: el Estado Oligárquico.

### ***Imperio Nuevo. Período Saita.***

Comienza la disolución del Imperio Egipcio.

Tras una larga serie de conflictos derivada de la marcada división de clases. Grandes masas de población se encontraban supeditadas a la dominación de la clase poderosa integrada por sacerdotes, funcionarios y dirigentes militares.

Una parte importante de la riqueza es destinada a la creación, cuidado y mantenimiento de templos.

La ley ya no se basa más en la palabra del faraón y el derecho consuetudinario, ahora se dictan leyes rígidas e impersonales.

Se adopta uso del hierro como metal dominante, mismo que no es producido en Egipto, creando así un desequilibrio importante en la economía.

Su último rey nacional, *Amasis*, asustado del creciente poder de los persas, busca el apoyo de los griegos, quienes fundan la ciudad de *Naucratis*, en el delta. Finalmente en el año 525, el rey persa *Cambises* invade a Egipto y lo reduce a provincia del imperio persa. Comienza entonces la larga historia de dominaciones extranjera que padeció Egipto. Con la Conquista de Alejandro Magno, en el 332 A.C. acaba la época de los Faraones

### **1.1.2. Grecia.**

En un terreno entre las montañas y el mar, poco fértil y con escasa llanura comenzaron a ubicarse diversos grupos de emigrantes procedentes del norte, se encontraban organizados en gens o tribus que conquistaban a los pobladores originales, convirtiéndolos en sus esclavos. Estas poblaciones a pesar de reconocer que tenían en común varios factores culturales (aceptan un mismo origen, creencias religiosas – politeísta- y conformación social), no se unifican, pero mantienen una relación entre ellas, principalmente de tipo comercial, impulsando diversas especializaciones, como la artesanía, la navegación, la escritura, las matemáticas (principalmente para llevar el registros, pesar, medir, contar), la explotación de la mano de obra esclavizada, etc.

Entendían la tarea conjunta, es decir, como un proceso colectivo de participación, en la cual todos intervenían, razón por la cual, dentro de las actividades políticas se podía intervenir de una manera libre,

La autoridad se encuentra depositada en diversos jefes, llamado el consejo de ancianos<sup>4</sup>. Al paso del tiempo, esta forma de organización fue declinando, dando lugar a llamada Ciudad Estado; donde la sociedad se encuentra conformada en pequeñas ciudades, con una amplia actividad cultural, comercial y política llamada *la polis*. Algunos teóricos políticos de la época, consideran a la ciudad como el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana.

La *Polis* constituye la forma política fundamental de Grecia en su época de mayor esplendor. Dentro de su seno se desarrollan algunos fenómenos de la vida política, muy interesantes como la formación y desarrollo de diversas formas de gobierno: aristocrática,

---

<sup>4</sup> Vid Supra. Pág. 2.

democracia, tiranía; se comienza el uso palabras como *koinonía* (comunidad), *to koinón* (lo común) para indicar la totalidad de la comunidad política de un pueblo y *jora* (región) que se utilizaba en un sentido mas bien de tipo territorial.

Como lo mencionamos en párrafos anteriores, estas ciudades no se unificaron, al contrario, existían ciertas rivalidades entre ellas lo que las mantenía en un constante estado de guerra u hostilidad. Los griegos se encontraban plenamente identificados con su comunidad, con sus leyes y costumbres, que era una comunidad de tipo política, cultural, económica y religiosa, a la vez; no así con el territorio.

“Pero en el siglo V a.C. se inició un movimiento hacia las ligas de federaciones que tendía a asegurar la paz y la defensa comunes. Nacieron así nuevos términos para designar esas realidades. Se habló de *synedrion*, en la confederación ateniense y de *ekklesia*, en la liga de Peloponeso, para designar los órganos comunes de decisión; de ciudades *hegemónicas* o preponderantes y sobre todo de *anfictionías*, como asociaciones religiosas entre varias ciudades, y de *simmaquias* como alianzas entre militares.”<sup>5</sup> Como ejemplos de las ligas y federaciones celebres están la Liga Beocia y la Liga Jónica; la Confederación del Peloponeso. (primera confederación ateniense), la Liga Etolia y la Liga Aquea que marcan el ocaso de la vida política independiente de Grecia.

Esparta y Atenas son un ejemplo de ciudades surgidas en la Grecia Clásica.

### **Esparta.**

Esparta tiene como característica ser de naturaleza militar. “Basaba prácticamente toda su actividad colectiva en la preparación para las actividades bélicas. Es sabido que los niños que no nacían con posibilidades para su desarrollo guerrero eran sacrificados. Los aptos eran separados de sus padres desde los 7 años y hasta los 20 recibían una educación de carácter militar para ser incorporados a las filas. El estado cumplía así una función educativa indispensable para su propia supervivencia y penetraba completamente en la vida comunitaria”<sup>6</sup>

La sociedad de Esparta se encontraba dividida en.

---

<sup>5</sup> GOZALEZ Uribe Héctor. Teoría Política. p. 684.

<sup>6</sup> ANDRADE, Sánchez, Eduardo. Op. Cit. p. 61.

- a) *Espartanos*.- Ciudadanos propiamente dichos de Esparta, eran los únicos con la capacidad de desempeñar una función pública. Son los descendientes de las tribus que se instalaron en la región del Peloponeso.
- b) *Periecas*.- Probablemente era los descendientes de habitantes originales, que a raíz de la llegada de las tribus nórdicas quedaron con una posición subordinada a estos.
- c) *Llotas*.- Los siervos de la tierra.

Sus Instituciones políticas se encontraban integradas de la siguiente manera:

- a) *2 Reyes*.- Representantes de familias destacadas seguramente es el vestigio de las antiguas jefaturas de paz y de guerra.
- b) *El Consejo*.- Órgano colegiado de representación de los grupos de poder. Representantes de las antiguas gens.
- c) *Apella*.- Todos los espartanos mayores de 30 se reunían cada mes para aprobar o rechazar propuestas presentadas por el consejo.
- d) *Los Eforos*.- Integrada por 5 funcionarios nombrados por la Apella para ejercer diversas funciones ejecutivas, eran los vigilantes de la actividad de los Reyes y el Consejo, además de presidir la Apella y resolver algunos asuntos judiciales. El cargo tenía duración de un año.

### **Atenas.**

La sociedad ateniense se encontraba conformada por tres clases sociales:

- a) *Eupátridas*.- Son los que detentaban la tierra, generalmente nobles descendientes de antiguas familias.

- b) *Agricultores*.- Dueños de pequeñas extensiones de tierra pero que no se les reconocía rango alguno de nobleza.
- c) *Demiurgos*.- Artesanos y comerciantes.

Sus Instituciones Políticas se encontraban integradas de la siguiente manera:

- a) *Un Rey*.- Ejercía una magistratura de tipo civil. Surgido de las familias nobles terratenientes.
- b) *Polemárcos*.- Es un dirigente encargado de las cuestiones de tipo militar.
- c) *Arconte*.- Tenía a su cargo funciones de supervisión, religiosas y judiciales. Su encargo al principio fue vitalicio y poco a poco se fue modificando hasta llegar a un año de encargo público, así también con el paso del tiempo cada vez fueron surgiendo más hasta llegar a nueve.

Respecto de la conformación de tipo política de Atenas hablaremos mas adelante, en el capítulo segundo del presente trabajo, cuando estudiemos los antecedentes de la democracia.

### **1.1.3. Roma.**

Roma se encuentra dividida en importantes periodos *Arcaico, Monarquía, República, Alto Imperio, Bajo Imperio y Bizantino*.

#### **Periodo Arcaico.** (2000 a.c. – 800 a.c.)

En las llanuras de Latium, se asentaron distintos grupos humanos (latinos, sabinos, etruscos) sometiendo a los originales del lugar. El pueblo etrusco se instaló al norte del Río Tiber, contaba con un considerable desarrollo marítimo y el comercial, razón por la cual comienzan a tener una importante incidencia en el factor económico de varias ciudades. La población se encontraba organizada en gens, reconocían a un solo jefe, que

ejercía funciones militares, civiles y religiosas, contaban con un consejo de representantes de las gens y con una asamblea pública como la que describimos en Grecia.

### **Monarquía.** (753 a.c. - 510 a.c.)

Al tener una fuerte influencia comercial y marítima los etruscos, se vieron en la necesidad de crear un poder centralizado e impulsar un desarrollo en la marina. El rey es una figura de autoridad moral, ocupado por el más inteligente y valeroso, gobernaba asistido por un Senado (*senatus*) formado por los jefes de las principales familias de la ciudad. El pueblo se reunía en asamblea para aprobar por aclamación las propuestas que le eran sometidas por el rey. La religión es de carácter animista; su actividad económica se basó esencialmente en la agricultura y el pastoreo.

Existió un rey llamado "Tarquino el Soberbio" que intentó imponer una monarquía de tipo hereditaria, al ser expulsado de Roma da nacimiento a una nueva forma de organización.

### **República.** (Cosa Pública) (479 – 31)

La República - *res publica*-, es un término que se utilizó para denominar la cosa común, o sea, no una forma constitucional determinada. Sino una comunidad jurídica que tiene una organización política que puede variar, pero que su centro está constituido por la ciudad. El régimen de la ciudad comprende los tres órganos fundamentales: la asamblea, el senado y el pueblo.

Según el historiador Polibio, la Res Pública romana, era el sistema político de gobierno perfecto, haciendo alusión a que era una mezcla de los tres gobiernos puros descritos por Aristóteles, en "La Política". Es decir, la república, era capaz de incorporar las virtudes de una monarquía, en la figura de los cónsules; la aristocracia, en la figura del Senado y finalmente la Democracia, en la figura de los tribunos de la plebe.

El ciudadano romano, al igual que en Grecia, se encontraba fuertemente vinculado a una comunidad, no obstante se entiende en un sentido mucho más jurídico. El derecho de

ciudadanía (*ius civitas, derecho a votar*) no se restringía a un territorio, sino que, iba más allá de la ciudad de Roma.

Se encontraban integrados por dos cónsules que duraban un año en su cargo y eran elegidos por los comicios (lugar donde se reunían todos los representantes de las gens).

Se usó el término *populus* para designar la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común.

La comunidad se encontraba dividida en dos clases, que cuya diferencia no correspondía precisamente a una clasificación de tipo económica:

- a) *Plebeyos*.- Correspondía a los integrantes de los pueblos originalmente asentados y dominados por los etruscos, los extranjeros y quienes no pertenecían a ninguna gens. Al principio carecían de derechos y obligaciones - no estaban integrados en la ciudad, ni en la vida civil, ni religiosa, no tenían derechos patrimoniales, no se encontraban sujetos al servicio militar ni al pago de impuestos -, con el paso del tiempo y el ejercicio del comercio fueron ganando fortuna y territorio dentro del campo político y militar.
- b) *Patricios*.- Seguramente eran los integrantes de los pueblos dominantes. Tenía derechos y obligaciones. Eran los que al principio integraban las fuerzas militares, los que tenía la facultad de ocupar puestos públicos dentro de la magistratura.

Se escriben las primeras 10 tablas de la ley, en 451 a.c. por unos patricios llamados los decemviri, mas tarde se añaden dos, dando como resultado el primer cuerpo normativo llamado "Las leyes de las XII tablas".

En el 304, Cneo Flavio un sirviente de sacerdote ciego "Apio Claudio" se roba la colección de frases sacramentales que hasta el momento había y las distribuye a todo el pueblo romano. La colección fue llamada "Ius Flavianum" y a partir de aquí se comienza con la certeza jurídica, pues todos conocen sus leyes y a su vez saben que la autoridad va a

aplicar las leyes que rigen a los ciudadanos. Hay dos escuelas de interpretación de leyes por medio de los “Jurisconsultos veteranos” que eran viejos que interpretaban la ley.

La República termina en el 31 a.c. con la batalla de Actio, donde sale triunfador Octavio Augusto, un sobrino de Julio César. A la muerte de Julio César, toma el poder Octaviano (conocido como Octavio Augusto “el grande”). Durante su gobierno logra ganarse al senado y al pueblo, desaparece a los cónsules y se convierte en el primer Emperador Romano llamado “Octavio César Augusto”

### **Alto Imperio. (27 a.c. – 284 d.c.)**

Se le denomina Alto Imperio por todas las conquistas y expansión de Imperio Romano - comprendía las penínsulas, islas y costas del Mediterráneo, extensiones del interior del Sahara y hasta el río Tigris, Escocia, el Rin y el Danubio, además de una parte del sur de Alemania.

Estaban organizados en provincias, las cuales eran gobernadas por un reducido número de funcionarios, que respondían directamente al emperador. La clase aristocrática es sustituida por la figura del gobernador.

Los objetivos del Gobierno eran hacer cumplir la ley y velar por el orden, así como recaudar rentas.

Se encontraban clasificadas en:

- a) Colonias: que era una extensión de Roma.
- b) Municipium.- contaba con sus propias leyes y sus propios magistrados, por lo tanto poseía una mayor libertad.

- c) Ciudad.- Comunidad urbana dotada de autogobierno, con una constitución regular que se centraba en un consejo y unos magistrados y con un territorio rural bajo su autoridad.

El emperador, era el responsable de las decisiones que afectaran las normas de actuación y el nombramiento de funcionarios imperiales; desempeñaba una función de juez y legislador.

Se instituyeron censos provinciales regulares con el fin de recaudar impuestos.

Los intereses y las necesidades del Gobierno romano eran pocos: la guerra, la diplomacia, abastecer y financiar el estamento militar, la burocracia y la corte; y alimentar a la plebe de la ciudad de Roma. El impuesto sobre las tierras agrícolas en todas las provincias, menos en Italia, era el que servía para sufragar la mayor parte de los gastos.

Comienza a tener auge el Cristianismo.

El fin de este periodo se caracteriza porque las fronteras se vieron amenazadas simultáneamente por los persas en el Éufrates y por los germanos en el Danubio; por otro, la ausencia de un poder central fuerte convirtió al ejército en dueño de la situación, poniendo y quitando emperadores al gusto de los soldados.

En el 284 d.c. asume el poder Diocleciano, y junto con él comienza el famoso periodo de los césares.

### **Bajo Imperio. (284 d.c. – 475 d.c.)**

Con Diocleciano (284-305) el Imperio se restablece en su unidad política y se recupera del clima de caos que ha sufrido durante las décadas anteriores, salvo breves paréntesis. A su muerte se da una situación caótica de siete emperadores que pretenden gobernar el Imperio.

El poder absoluto en manos de una única persona y la divinización del poder que había conseguido Diocleciano tienen su desarrollo con Constantino, que crea una nueva ciudad que desplaza a Roma y se erige en símbolo del nuevo emperador: Constantinopla.

Roma sigue siendo la urbe por excelencia, su gobernador es un prefecto y no un procónsul como en la nueva ciudad, pero ahora la administración del Imperio se gestiona desde la nueva residencia del emperador.

Comienzan a emplearse expresiones más abstractas para designar la comunidad política. Así, por ejemplo, *status rei publicae* o *status rei romanae*. La expresión de *Status* era utilizada de manera genérica.

**Bizantino.** (476 d.c. - 1453 d.c.)

La iglesia cristiana comienza a tener fuerza al grado tal que en el imperio de Oriente se da el primer Emperador Cristiano.

Tras tres siglos de inestabilidad e invasiones se da la caída de Roma en 475.

#### **1.1.4. Edad Media.**

Se intenta reconstruir un nuevo imperio pero bajo una mentalidad cristiana, al servicio del reino de Dios.

Surge una nueva forma de organización llamada *regnum*, (*reino*) lo que se ponía de relieve no era el elemento territorial o el popular, sino el de la potestad del monarca.

Nos encontramos en un periodo de invasiones y guerra constante trayendo consigo el fenómeno del *feudalismo*. Para poder defenderse de estas constantes invasiones, los ricos propietarios construyeron castillos, que eran unas verdaderas fortalezas. Los habitantes de las cercanías solicitaban su protección (*se recomendaban*, como se decía en esa época), ofreciendo a cambio de la protección brindada, un juramento de fidelidad, para obedecerle, pagarle tributos, prestar servicio militar y labrarle sus tierras. Surgió una verdadera autoridad entre el rey y los súbditos: el señor feudal al que se le obedecía antes que al rey.

Los señores feudales generalmente eran condes, duques, barones o antiguos funcionarios que habían transformado su patrimonio en territorios. A esta región se

conoce con el nombre de señoríos, en el cual el Señor feudal tenía la facultad de acuñar moneda, hacer la guerra y administrar justicia.

Las *ciudades*, decayeron casi totalmente en los tiempos de las grandes invasiones. Pero con las cruzadas el comercio se intensificó e hizo que las ciudades renaciesen. Surgió entonces una de las estructuras más interesantes de la Edad Media en el terreno Jurídico y político: la organización *municipal*.

Algunas ciudades, aprovechando la decadencia de soberanía papal y de los emperadores, llegaron a gobernarse por sí mismas. Tuvieron sus cartas o fueros; sus libertades y privilegios, sus gremios y universidades. Y con el fenómeno del Renacimiento muchas de ellas llegaron a ser sumamente prósperas y cultas como Venecia y Florencia.

Y precisamente en Florencia, donde Nicolás Maquiavelo en la frase inicial de su libro “El príncipe” usa por primera vez la palabra ESTADO, con el fin de designar una forma de denominación política. “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados.” Y a partir de esta obra donde se atribuye el origen del Estado Moderno.

A partir del siglo XVIII se generalizó el uso del término Estado tanto en la literatura científica como en las leyes y en los documentos políticos para referirse a una forma de denominación política total.

## **1.2. Concepto de Estado.**

En el estudio hecho para obtener un concepto sobre el Estado, nos encontramos con muchas y variadas orientaciones sobre las definiciones.

Esta situación existe porque como hemos visto, a la largo de la historia el Estado presenta una multiplicidad de facetas, mostrándose como un ente amplio y complejo. Aunado a este fenómeno no podemos dejar a un lado el reconocer que quien emite un concepto, se encuentra influenciado por una corriente ideología, filosófica, política, por un credo, una posición económica, etc. correspondiente al momento histórico que le toca vivir.

En el presente trabajo no se pretende exponer todas las definiciones existentes, sino que, de entre ellas podemos distinguir que existen principalmente cuatro posiciones desde donde se aborda el concepto de Estado: deontológico, sociológica, jurídica y política, de las cuales vamos a escoger las que nos parecen más típicas o representativas de cada corriente.

Así tenemos primero que según el Diccionario de la Real Academia Española lo conceptúa como, “el Status, lo que está, lo que cambia porque no es. Además de lo que cambia, el Diccionario lo define como la condición en que se encuentra una persona o cosa sobre la que influyen determinados cambios”.<sup>7</sup>

El Diccionario Jurídico editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que Estado es:

- a) Definición deontológica: “aquella que nos ponen una idea del Estado determinándolo por un contenido específico de fines, normas o valores que deben realizar”.<sup>8</sup>

Ya desde la antigüedad algunos pensadores observaron a esta institución. Sin bien bajo otra diversa apreciación, encontramos el concepto clásico de Aristóteles quien en su obra “La Política” expone que el Estado es: “Una multitud de hombres que sean suficiente para procurarse aquellas cosas que son necesarias para vivir bien”<sup>9</sup>

Al respecto el tratadista Maurice Hauriou nos dice que es: “el régimen que adopta una nación mediante una centralización política y jurídica que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la cosa pública como conjunto de medios que se oponen en común para realizar el bien común”<sup>10</sup>

- b) Definición sociológica: aquella que concibe al Estado como una agrupación social cuya nota específica es la calidad de su poder.

En este tipo de definiciones nos encontramos a Heller que nos dice que es “Una estructura de dominio duraderamente renovada a través de un obrar común actualizado

---

<sup>7</sup> [www.rae.com.es](http://www.rae.com.es). Consultado el 09 de abril de 2007.

<sup>8</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. p. 215.

<sup>9</sup> ARISTÓTELES, La política. p. 135.

<sup>10</sup> HAURIOU, Maurice. Cfr. Aurora Arnais. Ciencia del Estado. p. 258.

representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un determinado territorio”.<sup>11</sup>

Y para Max Weber es “Un orden jurídico administrativo al cual se orienta el obrar realizado en función del grupo por un cuerpo administrativo y cuyo valor se reclama no solo por lo miembros de la comunidad, sino para todo obrar que se realice en el territorio dominado”.<sup>12</sup>

- c) Definición Jurídica: aquella que, en estricto rigor, deriva de la escuela del formalismo jurídico en el cual los problemas de la teoría política se reducen a formulas de derecho.

Así, nos encontramos con el concepto de Kelsen, “el Estado es la totalidad de un orden jurídico en cuanto constituye un sistema que descansa en una norma hipotética fundamental. Es la personificación metafórica del orden jurídico total. [...] En el Estado alcanza el pueblo su personalidad jurídica”.<sup>13</sup>

Dentro de esta corriente Giorgio del Vecchio dice que el estado se encuentra constituido por “la referencia a un centro común de las determinaciones jurídicas que constituyen un sistema”.<sup>14</sup>

Jellinek, define al Estado como “Es una asociación de hombres sedentarios dotada de un poder de mando originario”.<sup>15</sup>

- d) Definición política: aquella en las que se hace hincapié en lo que el Estado destaca como una formación característica de la vida política.

El tratadista Sánchez Agesta, estima que “el Estado debe definirse como una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de

---

<sup>11</sup> HELLER, Hermann. Teoría del Estado. p. 39.

<sup>12</sup> WEBER, Max. Economía y Sociedad. p. 234.

<sup>13</sup> Hans Kelsen. Teoría General del Estado. p. 185.

<sup>14</sup> VECCHIO, Giorgio del. Teoría del Estado. p. 35.

<sup>15</sup> JELLINEK, George. Teoría General del Estado. p. 122.

funcionarios y definido y organizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad.”<sup>16</sup>

Groppali nos dice al respecto que “Es la agrupación de un pueblo que vive permanentemente en un territorio con un poder de mando supremo, representado éste en el gobierno“.<sup>17</sup>

Como se puede observar, existen muy variados puntos de vista para enfocar la definición de Estado. Algunos autores destacan características teológicas, otros cuestiones políticas, sociológicas o jurídicas. Sin embargo, en cada uno de ellos existe una parte de verdad muy digna de ser tomada en cuenta, existen elementos en común e incluso en algunos casos se complementan entre sí, e incluso, podríamos decir que todos ellos tienen en común el apreciar a este ente como básico y fundamental en la conformación de la vida de las sociedades.

Siguiendo estas mismas ideas, estimo que la definición de Estado debe abordar no solamente la preponderancia de uno de sus elementos, sino que debemos incluir todos los aspectos para lograrlo distinguir de otras formaciones similares.

En este sentido se propone que: El Estado es una comunidad política, asentada en un territorio, con un poder soberano que busca el bien común de sus integrantes.

En esta definición destacamos varios aspectos:

- a) La existencia de una sociedad humana.
- b) Cuenta con un poder soberano.
- c) Es un ente que se encuentra con territorio específico definido.
- d) El fin que persigue es el bien común de sus integrantes.
- e) Un orden jurídico creado, definido y aplicado por el poder estatal.

---

<sup>16</sup> AGESTA, Sánchez. Luis. Principios de Teoría Política. p. 78.

<sup>17</sup> GROPPALI. Cfr. Aurora Arnais. Ciencia del Estado. p. 259.

Finalmente podemos decir que es una organización jurídica, política y social, con un poder supremo en el seno de la sociedad, asentada en un territorio, que tiene como finalidad el bien común de sus integrantes.

### **1.3. Elementos del Estado.**

#### **1.3.1. Clasificación General.**

Los autores han clasificado a los elementos integrantes del Estado de diversa manera, algunos destacan ciertos componentes como fundamentales, para diferenciarlos de otros que suelen clasificar como secundarios o complementarios.

En este sentido Luigi Ferrajoli nos habla de tres elementos fundamentales: El territorio, la población y el gobierno.

Algunos autores cuentan con clasificaciones muy similares, pues los catalogan en: territorio, población y poder.

Por nuestra parte proponemos como elementos fundamentales del Estado los siguientes: a) territorio; b) población y c) poder.

##### **1.3.1.1. Territorio.**

La palabra territorio proviene del vocablo latino *territorium*. Antiguamente se le dio el sentido de *Terra patrum* que significa tierra de antepasados.

El territorio aparece como un sustrato básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial donde habrán de ejercer sus actividades.

Como hicimos referencia en páginas anteriores podríamos decir que el hombre una vez que supera la vida nómada y logra transformarla para hacerla rentable por medio del

laboreo adecuado; adopta una proximidad física con el territorio, en el momento que toma conciencia de que el espacio físico en que se asienta le pertenece; viviendo en cierto modo en función del espacio físico. Los grupos territoriales logran una especie de lealtad en la que se funden hombre y tierra.

En general los accidentes naturales que existen sobre la superficie terrestre, como montañas, ríos, lagos, bosques, desiertos o mares, eran tomadas como fronteras naturales para delimitar el territorio de cada grupo social. Sin embargo, hoy en día han perdido casi por completo su función separadora, dando paso a las fronteras arbitrarias o artificiales, que se encuentran delimitadas por los hombres.

Sorokin hace mención de la importante influencia social que tiene el territorio en los grupos respectivos al señalar que los factores territoriales: “Constituyen una coordinada sociocultural indispensable para localizar al individuo o al grupo dentro de un universo sociocultural”<sup>18</sup>

Al respecto Herman Heller nos dice que “sin sujetos humanos no hay territorio, sino sólo partes de la superficie terrestre. La primera condición natural consiste en que esa parte de la superficie terrestre, entendiéndolo por tal una capa de varios kilómetros formada por la zona sólida y el océano y la atmósfera, sólo interesa en cuanto espacio habitado por el hombre”.<sup>19</sup>

De esta forma autores renombrados han expresado la relación del Estado con la tierra, diciendo que el territorio del Estado es sólo su base, y en cambio la población es el depositario vivo y la propia sustancia del Estado.

Razón por la cual nuestro siguiente objeto de estudio es abordar las cuestiones relativas a uno de los elementos más importantes del Estado.

---

<sup>18</sup> Sorokin, P.A. Sociedad, Cultura y Personalidad. p. 306.

<sup>19</sup> HELLER, Hermann. Op. Cit. p. 42.

### 1.3.1.2. Población.

En nuestras vivencias inmediatas aparece ya el Estado como un conjunto de hombres, como una comunidad humana.

De acuerdo a la sociología, a la población la entendemos como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales.

Existe desde luego, una variada gama de factores que determinan la constitución, funcionalidad y distribución geográfica de los grupos de población; como la densidad demográfica, natalidad o mortalidad, etc.; y desde otra perspectiva, la raza, la lengua, la religión, etc.

Según advierte el jurista alemán Jellinek; “Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población”.<sup>20</sup> Hans Kelsen, por su parte, enriquece al anterior, diciendo que: “Una pluralidad de hombres no constituyen una unidad, sino que existe un orden jurídico unificado”.<sup>21</sup> De lo que se infiere que la población de un Estado es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se da, más eficaz es el Estado.

La población como elemento consustancial al Estado, representa el fin último de la actividad institucional. No podemos imaginar un Estado sin población puesto que la actividad que se realizaría por el gobierno dejaría de tener sentido si no fuera encaminada a satisfacer las necesidades de la propia población. Podemos afirmar que la población debe ser el principio y fin que da sentido a la corporación del Estado.

Es necesario establecer en primer término, una distinción fundamental entre la consideración del pueblo como formación natural y como formación cultural. De primera instancia se entiende como pueblo sólo lo que éste tiene de natural, ya en cuanto

---

<sup>20</sup> JELLINEK, George. Op. Cit. p. 332.

<sup>21</sup> HANS, Kelsen. Op. Cit. p. 196.

población, ya en cuanto raza. Pero, por su parte, la consideración del pueblo como formación de cultura no supone un concepto unívoco y requiere un análisis preciso.

### **1.3.1.3. Poder.**

Otro de los elementos fundamentales del Estado es el Poder, este elemento resulta quizá la característica más relevante del Estado.

Al respecto existen una diversidad de definiciones y estas se pueden agrupar de la siguiente manera:

Definiciones considerando al poder como una relación de mando y obediencia.- En este rubro encontramos que “El poder no es más que el privilegio de hacerse obedecer” o “la probabilidad de ser obedecido”

Definiciones que consideran al poder como voluntad.- así nos encontramos la definición de Jellinek que dice “el poder es una voluntad de ordenación y ejecución, caracterizada como dominante”.<sup>22</sup>

Otras definiciones que dicen que el poder es una energía que, gracias a su superioridad, asume la empresa de gobierno de un grupo humano por la acción continua del orden y del Derecho o es una libre energía al servicio de una idea de Derecho.

De cualquier forma hay que considerar que “El poder es un fenómeno social, producto de la interacción humana. Consiste en la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos. Esa relación de subordinación requiere la presencia de dos términos, el mando y la obediencia.”<sup>23</sup>

Su esfera la constituye la totalidad de un pueblo o de una nación dentro de un ámbito espacial determinado. Podemos observar que como nota común posee la coacción y los instrumentos de control social que le permiten hacer efectivas sus sanciones mediante el monopolio de la fuerza pública.

---

<sup>22</sup> JELLINEK, George. Op. Cit. p. 334.

<sup>23</sup> FAYT, Carlos S. Derecho Político. p. 235.

El poder del Estado comprende, por una parte, el poder originario o constituyente, que reside en el pueblo o en la nación, y el poder derivado o poder de autoridad del que se encuentran investidos, en conjunto, los órganos o individuos para el cumplimiento de la actividad funcional del Estado.

El poder es supremo o soberano -como también se le denomina- y resulta ser una de las notas esenciales de su estructura conceptual. Dispone de una gran superioridad y fuerza derivada del poder constituyente a través de la ordenación constitucional, pero no es arbitrario, sino que actualmente en los Estados modernos lo encontramos sometido a diversas normas jurídicas que señalan causas para su acción y límites objetivos e infranqueables para sus funciones. El Estado moderno se presenta como un Estado de derecho. Es quien crea el derecho positivo, lo aplica y lo sanciona, pero, al mismo tiempo, se somete a él, en nombre de los principios jurídicos supremos. Normalmente este poder se manifiesta a través del gobierno.

En nuestras vivencias inmediatas podemos entender al gobierno como un cuerpo de servidores públicos, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Estado, tendientes a que dicho ente cumpla con sus fines.

Existen diferentes formas de gobierno, como la monarquía, aristocrática, la democracia, tiranía o dictadura, pero por el momento serán exclusivamente enunciadas, puesto que mas adelante dedicamos un subtema especial para el estudio de estas formas de gobierno.<sup>24</sup>

### **1.3.2. Clasificación según Posada.**

En las definiciones hasta aquí expuestas, tratamos de dar un panorama de los elementos que intervienen para dar su fisonomía conceptual al Estado.

Afirma Posada que a lo largo de la especulaciones políticas se ha venido insistiendo en el Estado como una mera organización social; como una fuerza de imposición (y de

---

<sup>24</sup> Vid Infra p. 43.

ordenación) en una comunidad de hombres en un espacio sobre un territorio; y como una asociación de significación ideal, ética, finalista.

Cada una de estas tres concepciones reviste a su vez, múltiples formas – el Estado como productor de la fuerza física o de la lucha de razas o de clases, pero si buscamos los elementos unificadores podemos decir que el Estado cuenta con dos clases de elementos, igualmente reales y de valor positivo:

**1.3.2.1. Elementos Externos o Visibles**, que “componen” el Estado ostensible, la entidad como tal:

a) Un espacio, territorio, land;

b) Una comunidad humana – ciudad, nación o mejor pueblo.

Esto es un, grupo de hombres formando comunidad ente “espacial”, debida con tradición e historia;

c) Poder o fuerza.

Que reside en la comunidad y que pone de manifiesto la “capacidad” de la misma para vivir convenientemente organizada, con un sistema de actividades que atienden a la satisfacción de las necesidades comunes- funciones- hoy definidas como servicios.

**1.3.2.2. Elementos Internos, Materialmente Invisibles** - espirituales, íntimos- de fondo, y que sintetizan y expresan:

a) En la relación que consiste el movimiento característico del Estado se trata, hemos dicho, de una relación definible como de obediencia o de acomodamiento;

b) En la norma según la cual ha de producirse dicha relación,

c) En el contenido vital en la relación motivo de la norma.

#### **1.4 . Fines del Estado.**

La palabra fin tiene diversos significados, todo depende del sentido que se le dé, por ejemplo; en un sentido temporal sería el momento final; en un sentido espacial sería el límite de una cosa, en un sentido ideal lo entendemos como determinación, en un sentido general lo concebimos como propósito, objetivo, como finalidad o meta.

Nosotros usaremos esta palabra para referirnos al objetivo, finalidad, meta, plan o programa a conseguir por parte del Estado.

De este tema existen diversos tratadistas que han hecho alguna puntuación al respecto, encontrándonos incluso con puntos de vista completamente divergentes.

Algunos tratadistas niegan que exista alguna finalidad por parte del Estado, sosteniendo que el Estado no tiene un fin determinado, sino que el fin existe en sí mismo; o que el Estado al presentarse como un sistema cerrado, con un orden coactivo y autárquico, no necesita justificación o fundamentación, ya que no existe otro ser superior que le confiera su validez. También encontramos a los que consideran que los fines del Estado son los mismos que los del hombre, en cuanto que al ser éste una creación del hombre comparte una misma esencia ética, otros consideran que los fines son propuestos por ciertos hombres que los conciben, los persiguen e imponen. La corriente absoluta establece que el Estado tiene como fines la aplicación de bienes considerados como supremos como el bien moral, la seguridad, la libertad, el Derecho. Existe otra corriente que manifiesta el bien común como el principal fin del Estado.

Entendiendo por bien, los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades; y por común, que se busca un resultado general para todos los hombres integrantes de su población.

Por lo tanto, podemos entender que el fin del bien común en el Estado es el mecanismo, meta u objetivo encaminado a la satisfacción de las necesidades comunes de todos los integrantes de su población.

Estos fines pueden ser tan diversos; dependiendo del momento que se viva, las condiciones económicas, culturales, políticas de los integrantes de la población, etc.

Sin embargo, podemos encontrar algunos fines que han permanecido vigentes a lo largo del tiempo, tales como el cuidado de la vida, la salud, la seguridad, la educación, el honor, la cultura. Algunos otros han ido tomando importancia como el campo económico, donde el Estado planifica e interviene procurando una mayor producción, progreso y distribución equitativa de la riqueza; el campo de la industria donde se protege al trabajador que ejerce una actividad industrial castigando al patrón que se niega a colocar ciertos mecanismos de seguridad, amenazando con la aplicación de consecuencias jurídicas en caso de que omitan la actividad debida o en su caso, la realicen de una forma diferente a la que les esta prescrita. También busca la defensa del territorio contra los posibles ataques externos, procurando al mismo tiempo la paz y el buen prestigio internacional.

Por nuestra parte nos unimos a lo expuesto por Jenillek cuando dice que “Si el Estado está justificado para hoy y para el futuro, es que existe en él la exigencia de que ha de acompañarlo en su vida un contenido material justificable; el Estado en su forma concreta, en la variedad de sus manifestaciones, sólo aparece justificado *mediante los fines que ejecuta*; de aquí que la doctrina de justificación tenga necesidad de completarse con la doctrina de los fines del Estado”.<sup>25</sup>

### **1.5. Funciones del Estado.**

La palabra función aparece como una capacidad de acción, o la acción de un ser apropiada a su condición natural o al destino dado por el hombre; así mismo, también se concibe como la actividad de un órgano o aparato de seres vivos, maquinas o instrumentos. Al respecto de este tema la doctrina ha definido a la función de la siguiente manera “Se entiende por funciones del Estado las diferentes formas que reviste su actividad.”.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> JELLINEK, George. Op. Cit. p. 339.

<sup>26</sup> SERRA Rojas Andrés. Teoría General del Estado. p. 318.

Para que un Estado pueda lograr los fines encomendados, -que lo originan y justifican-, necesita llevar a cabo, a través de sus órganos, una repartición de competencias para efectuar actuaciones y actividades de diversa índole.

Primero que nada es necesario que estos fines sean incorporados al orden jurídico general, convirtiéndose así, en un conjunto de tareas, atribuciones o cometidos, que deben ejecutar los gobernantes para servicio de su comunidad. “Estas tareas son de dos órdenes: unas establecen relaciones entre el Estado y la población; y otras establecen relaciones entre el Estado y los demás Estados de la comunidad internacional.”<sup>27</sup> Por lo que, podemos entender que la idea de función en este caso, hace alusión al sentido dinámico del Estado, al ejercicio de una actividad encaminada al cumplimiento de sus fines.

Al respecto Francisco Porrúa nos dice que:

“1ª En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.

2ª Además, todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares.

3ª Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad.”<sup>28</sup>

La doctrina nos dice que existen cuatro funciones del Estado las cuales son: función Legislativa, función Ejecutiva, función Jurisdiccional y la constituyente permanente.

Algunos autores consideran que la idea de división de funciones fue concebida desde tiempos históricos por el importante filósofo Aristóteles, ya que en su obra *Política*, indica

---

<sup>27</sup> Ibidem. p. 320.

<sup>28</sup> PORRUA, Francisco. Teoría del Estado. pp. 391 - 392.

que “En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial”<sup>29</sup>

Sin embargo Montesquieu es considerado el principal exponente de la teoría de la división de poderes ya que en su obra llamada *Espíritu de las Leyes*, fija su atención más haya de la división de poderes, en el equilibrio entre estos. Menciona que ha de procurarse la división de los poderes, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes a los demás. Así también comenta que en cada Estado, hay tres clases de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas relativas al Derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el Magistrado hace las leyes temporales o definitivas y modifica o deroga las ya existentes. Mediante la segunda, previene las invasiones y mediante la tercera, castiga los delitos y juzga las diferencias entre los particulares.

Las ideas expuestas por Montesquieu tuvieron gran cabida e influencia en el pensamiento de su tiempo, argumentando que este sistema aporta diversas ventajas como el balance de poderes, a través de un equilibrio en el ejercicio del poder, la eliminación del peligro de que un órgano ignore cual es el campo preciso de sus atribuciones y lo desborde. La creación de un sistema de freno y contrapeso. La especialización de sus funciones, la división de tareas. Existe una recíproca vigilancia entre los poderes. Fue de tal repercusión que incluso se reflejo en diversas constituciones, como la de Francia y la de Estados Unidos.

Actualmente dicha teoría ha sufrido algunos cambios, precisiones y modificaciones, puesto que mientras Montesquieu habla de poderes, la doctrina moderna lo toma como “un complejo de órganos estatales definidos o estructurados por el orden jurídico, para el ejercicio de la competencia que les atribuye, de tal manera que los poderes resultan

---

<sup>29</sup> ARISTÓTELES, Op. Cit. pp. 217 – 218.

formados por un conjunto de órganos a los cuales se atribuye algún conjunto de funciones del Estado.”<sup>30</sup>, o; mientras él consideraba conveniente una estricta separación de poderes, en la actualidad la mayoría de los actos estatales son realizados por los poderes típicos organizados llevados a efecto de acuerdo con sus respectivas organizaciones, en ocasiones se tienen funciones que no corresponden a esta denominación formal.

Una vez expuesta la teoría de la división de poderes de Montesquieu y examinado algunas de las modificaciones que a sufrido esta doctrina dentro de la concepción del Estado moderno, podemos llegar a la conclusión de que, no obstante tales modificaciones, en la actualidad se vive esa división de funciones del Estado, atribuyéndola a sus órganos fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Incluso se dice que la doctrina de la separación de funciones en los Estados contemporáneos es la base de la estructura del Estado de Derecho. Razón por la cual, procederemos a estudiar ahora, cada una de las funciones del Estado, empezando por la función legislativa.

Consideramos importante precisar que el poder del Estado o también llamado Soberanía es único e indivisible, simplemente se distribuye en diversos órganos para su ejercicio repartiéndose la competencia.

La Función Legislativa es definida por Groppali como “La actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y la de los ciudadanos entre sí”.<sup>31</sup>

A pesar de que la Función Legislativa tiene a su encargo la creación del orden jurídico, es importante precisar que encuentra su limitación en las propias normas constitucionales, que cuentan con una jerarquía superior, al resto de normas que él mismo pueda elaborar. La legislación que emane de esta función no puede de ninguna manera contravenir con las disposiciones constitucionales.

Con lo anteriormente descrito podemos encontrar que la función legislativa:

---

<sup>30</sup> PORRUA, Francisco. Op. Cit. p. 395.

<sup>31</sup> GROPELLI. Op. Cit. p. 358.

- Se encarga de la creación de normas que regulan la conducta de los individuos y organización política y social.
- Estas normas no pueden contravenir lo dispuesto en la Constitución, por un principio de Supremacía Constitucional.
- El acto típico será la ley, que puede definirse como la manifestación de la voluntad que tiene por finalidad producir una situación jurídica general. Y que tiene como características ser una norma abstracta e impersonal, general y permanente, de carácter obligatorio para todos los que se encuentren en el supuesto normativo, y en caso de ser acatada esta prevista de una sanción que puede ser de naturaleza diversa.
- Generalmente se encuentra integrada por dos Cámaras.
- Esta función se encuentra a su vez dividida en dos: a) *la Función Legislativa Ordinaria* que es la que regula las relaciones de los particulares entre sí, así como la encargada de la estructuración de los organismos mediatos del Estado y; b) *Función Legislativa Constituyente* que es cuando su objeto principal consiste en la elaboración de las normas que han de regir la estructura fundamental del Estado.
- En algunos países como en Suiza después de ser elaborada una Ley el pueblo la puede aprobar o no, por medio de una votación popular.

Por otra parte la Función Jurisdiccional se entiende como “la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre – constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias”<sup>32</sup>

Por lo que podemos decir que la Función Jurisdiccional:

---

<sup>32</sup> Ibidem. p. 360.

- Es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico, que tiene por objeto la resolución de conflictos concretos, por medio de la aplicación de la norma, mediante la pronunciación de una sentencia.
- La finalidad del acto jurisdiccional será declarar imparcialmente el Derecho en los casos controvertidos o de conflicto que son de su competencia.
- Su creación atiende a una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico.
- El órgano titular de la función jurisdiccional es siempre ajeno a la cuestión sobre la que se pronuncia.

Por su parte la Función Administrativa se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar. Tiene como contenido fundamental las actividades del Poder Ejecutivo. Cuida los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad.

Entendemos que la función Administrativa:

- Se encuentra sujeta a un orden jurídico, por la cual se crea una situación de Derecho subjetivo que crea condiciones y límites.
- La finalidad de la función se cubre con la actuación de la autoridad.
- No supone la existencia previa de un conflicto, puesto que no resuelve controversias.
- Parte de sus actividades son plantear, organizar, instruir al personal, dirigir, coordinar, uniformar y hacer presupuestos.

## 1.6. Formas de Estado

### 1.6.1. Federación.

Mouskheli opina que el Estado Federal: “Es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros dominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores”<sup>33</sup>

En este sentido, Ignacio Burgoa nos dice que: “El Estado Federal se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos. De ahí que el proceso formativo de una Federación o, hablando con más propiedad, de un Estado Federal, deba desarrollarse en tres etapas sucesivas, constituidas respectivamente, por la independencia previa de los Estados que se unen, por la alianza que concretan entre sí y por la creación de una nueva entidad distinta y coexistente, derivada de dicha alianza”.<sup>34</sup>

Francisco Porrúa señala como las principales características de un Estado Federal las siguientes:

“[...] 1. Un territorio propio, constituido como la unidad por la suma de los territorios de los Estados Miembros.

2. Una población que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo, con derecho y deberes de ciudadanía en relación con la Entidad Local. Esa población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal, los pobladores del Estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.

---

<sup>33</sup> MOUSKHELI, C.f.r. SERRA, Andrés. Teoría General del Estado. p. 553.

<sup>34</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. P. 401.

3. Una sola soberanía. El poder supremo es el Estado Federal. Los Estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y calidades que la Constitución les atribuye.

4. La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los Estados Miembros. El poder Legislativo Federal ordinariamente se compone en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos representantes de los Estados Miembros. Los diputados se eligen, generalmente por cierto número de habitantes; en esta forma la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio el número de los senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los Estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por Estado.”<sup>35</sup>

En virtud de los conceptos antes transcritos entendemos a la Federación como la 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.

#### **1.6.2. La Confederación.**

Daniel Moreno ha definido a la Confederación como: “una vinculación entre Estados, creada por un pacto internacional, con intención de perpetuidad, que da lugar a un poder que se ejerce sobre los Estados Miembros y no, de modo inmediato sobre los individuos”<sup>36</sup>

Sobre esta forma de Estado, Andrés Serra Rojas desarrolla lo siguiente: “En la forma de Estado denominada *Confederación de Estados*, estamos en presencia de varios Estados que han decidido formar, en forma permanente y orgánica, una Unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos, pero a la cual delegan ciertos y limitados poderes.

---

<sup>35</sup> PORRÚA, Francisco. Op. Cit. p. 463.

<sup>36</sup> MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, p 359.

La Confederación, que precede al Estado Federal, tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos, principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la Confederación no pueden extenderse mas allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de un Estado soberano. El gobierno central no aparece con mucho poder y las relaciones entre los estados no son muy rigurosas<sup>37</sup>

Las características de una Confederación son las siguientes:

1. Su origen es un convenio o pacto político libremente concertado por entidades soberanas o cuasisoberanas.
2. La Confederación precede al Estado Federal del que es antecedente.
3. Es de naturaleza temporal.
4. Los Estados que la conforman, conservan íntegra su soberanía.
5. La Confederación sólo mantiene relaciones con los Estados que la conforman, sobre los que actúan, en tanto que se halla desvinculada de los individuos que forman parte de los Estados.
6. El poder constituyente carece de imperium o sea de medios jurídicos de Derecho público, para imponer sus decisiones contra el Estado confederado rebelde, sólo dispone de coacción por la fuerza de las armas.
7. No tienen una integración sociológica, sino una representación jurídica común, preferentemente proyectada sobre el exterior.

De lo anteriormente descrito podemos decir que la Confederación es una forma compleja de Estado ya que surge, generalmente, por un acuerdo entre varios Estados que convienen su unión, pero sin formar un nuevo Estado superior a las partes Confederadas. No existiendo, pues, en esta función estatal un Súper – Estado, con soberanía que se imponga a los poderes de los Estados miembros, sino que quedan unidos los Estados por

---

<sup>37</sup> SERRA, Andrés. Op. Cit. p. 552.

los términos del pacto de Confederación; en todo lo restante quedan enteramente libres, pueden encauzar su actividad a su arbitrio, tanto en el plano interno como en el internacional, por lo que únicamente sufren restricciones en aquello que se encuentra previsto por el pacto.

### **1.6.3. Unitario**

Enrique Sánchez Bringas define al Estado Unitario de la siguiente forma “Históricamente es la primera forma estatal donde sólo existe un órgano de producción de normas generales y un ámbito espacial de aplicación, o sea, el sistema jurídico del Estado se integra con un orden normativo”<sup>38</sup>

Al respecto Andrés Serra Rojas opina que: “El Estado Unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquel que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo.

En el Estado Unitario se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas o privadas”<sup>39</sup>

Podemos puntualizar como características las siguientes:

1. Posee un centro de decisión política y es un conjunto integral en sus instituciones de gobierno.
2. El poder y todas sus funciones corresponden a un sólo titular.
3. Todos los ciudadanos de dicho Estado se encuentran sujetos a un solo poder, viven ligados al mismo régimen constitucional y a un régimen jurídico común.
4. Hay una organización gubernamental que desempeña todas las funciones estatales.

---

<sup>38</sup> SANCHEZ, Enrique. Derecho Constitucional. p. 299.

<sup>39</sup> SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit. 551.

En términos generales podemos decir que el Estado Unitario es la forma política donde el poder es uno en su estructura, en su organización jurídica, en su elemento humano y en sus límites territoriales.

#### **1.6.4. Estado Compuesto.**

Un caso de Estado compuesto es cuando dos o más Estados monárquicos tienen un solo rey, creando en virtud de un Tratado órganos comunes de gobierno. También se le conoce como Unión Real.

Otro caso se presenta cuando un Estado ofrece la Corona a un rey que ya lo es en otro Estado, pero no crean órganos comunes, es decir, cada Estado conserva su propia forma constitucional.

En cualquiera de estas uniones no se crea un nuevo estado, simplemente se asocian dos o más Estado, pero conservan su individualidad, alterada sólo por las circunstancias de la Unión.

#### **1.7. Concepto de Gobierno.**

Ya que hemos estudiado el Estado y las diferentes formas que existen pasaremos a hacer un estudio sobre el Gobierno y los diferentes tipos de gobierno que hay, ya que en muchas ocasiones se confunden estos términos haciendo uso indistinto de uno y de otro.

Así tenemos que el Third New Internacional Dictionary de Webster indica que la palabra gobierno proviene del francés antiguo *governer*, que a su vez deriva del latín *gubernare* que significa dirigir, pilotar, gobernar, y esta a su vez deriva del griego *Kibernan* o *Kibernetes* palabra que usaban para designar al conductor o timonel de un barco.

El doctor Ignacio Burgoa afirma que el gobierno es “el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal

pertenece, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad”<sup>40</sup>

Por su parte Andrés Serra Rojas nos dice que “el gobierno es la encarnación personal del Estado, que se manifiesta por la acción de los titulares de los órganos. En general el gobierno se refiere al funcionamiento general del Estado o conjunto de titulares de todos los poderes. En particular se concreta a los individuos y órganos que asumen la acción del Estado, ya sea el jefe del Ejecutivo o a sus órganos auxiliares”<sup>41</sup>

El gobierno es la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado. Los gobiernos están autorizados a establecer y regular las interrelaciones de las personas dentro de su territorio, las relaciones de éstas con la comunidad y las relaciones de la comunidad con otras entidades políticas.

Gobierno se limita a un solo elemento del Estado, a saber, el poder público que se ejerce a través de órganos concretos, considerados en su conjunto como el gobierno.

### **1.8. Formas de Gobierno.**

La expresión formas de gobierno alude a las diversas maneras de organización de un Estado o al ejercicio del poder.

“La forma de gobierno, es la forma de uno de los elementos del Estado, la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno. Es el problema de quien ejerce el poder, o de quienes son los repartidores del régimen político.”<sup>42</sup>

Groppali nos dice: “Las formas de gobierno, consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones”<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 402.

<sup>41</sup> SERRA Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 576 – 577.

<sup>42</sup> CAMPOS Bidat. Derecho Político, p. 397.

<sup>43</sup> GROPPALI. Op. Cit. p. 401.

Por lo tanto, entendemos por formas de gobierno la estructura que pueden adoptar, en un Estado, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas. Es importante aclarar que no existe incompatibilidad en que una misma forma de Estado adopte diversas formas de gobierno.

Para comenzar con el estudio de las formas de gobierno tomaremos como punto de referencia la clasificación hecha por Aristóteles ya que fue el primero en formular una al respecto.

**“Formas Puras (justas):** en estas formas de gobierno el poder se utiliza para el realizar el bien general de la comunidad y no para provecho propio.

**1.8.1. Monarquía.-** Es el gobierno de un individuo para el beneficio de la comunidad.

La palabra monarquía viene de los vocablos griegos: *monos* – *único* y *archein* – *gobernar*.

Sobre este tipo de gobierno hablaremos más adelante.

**1.8.2. Aristocracia.-** Es el gobierno ejercido por una minoría selecta de personas en beneficio de la comunidad.

**1.8.3. Democracia.-** Es la forma de gobierno que se ejerce por la mayoría de los ciudadanos en beneficio de la comunidad. A esta forma de gobierno por ser un tema principal en nuestra presente tesis, dedicamos un capítulo especial para su estudio.

**Formas Impuras (injustas)-** son las formas de gobierno que se encuentran degeneradas o corrompidas, que sólo toman en cuenta el interés de los gobernantes, en estos tipos de gobierno sus fines se encuentran desvirtuados, sirviendo a intereses o propósitos particulares.

**1.8.4. Tiranía.-** El gobierno de un individuo para su beneficio personal.

**1.8.5. Oligarquía.-** Es el gobierno de un grupo de ciudadanos para su propio beneficio. Proviene de los vocablos: *oligoi* – *pocos* y *cratos* – *poder*. En este tipo de gobierno la supremacía de competencias pertenece a una capa dominante quienes utilizan el poder para sus propios intereses.

**1.8.6. Demagogia.-** El mando que desarrolla la mayoría ciudadana para su beneficio, en detrimento de la minoría.

Otra clasificación de las formas de gobierno generalmente aceptada por la doctrina es aquella que reduce a estas en dos grupos:

1. **Monarquía:** La monarquía como lo expresamos anteriormente es el gobierno de un solo individuo, llamado monarca, rey, príncipe o emperador. Es de carácter hereditario y vitalicio, generalmente corresponde a un representante de la clase privilegiada. Tradicionalmente para justificar su existencia y asegurar su estabilidad y permanencia se apoyaban en la divinidad.

Esta a su vez se divide en:

- a) **Monarquía Absoluta:** En esta forma el rey es el único titular de la soberanía y la ejerce en nombre propio, es decir, es un sistema monocrático de dominación. El ejemplo mas representativo es el reinado de Luis XIV.
- b) **Monarquía Constitucional:** Surge después de la Revolución Francesa, siendo el resultado de las luchas populares para frenar o subordinar la actuación del monarca a un orden jurídico determinado. “la monarquía constitucional descansa sobre la idea de una autolimitación voluntaria del gobernante, en este caso, de tipo jurídico, consagra en un documento constitucional, en una constitución. Algunas de estas fueron otorgadas con fundamento en la plena autoridad del soberano.”<sup>44</sup> Actualmente este tipo monarquía se reduce a un mero símbolo de unidad nacional y reconocimiento de tradición.

---

<sup>44</sup> ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. p. 155.

2. **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”<sup>45</sup> . En su acepción etimológica proviene de la palabra latina *Res- Cosa* y *Publica.- Cosa o Causa Pública*. Esta forma de gobierno es un sistema que remonta su existencia a Grecia y Roma. Es una forma de gobierno de origen popular, el ejercicio del poder es limitado y mantiene un régimen de responsabilidades políticas. A su vez puede ser de tipo:
- a) **Presidencial.-** Es cuando se mantienen el modelo de división de poderes y los órganos públicos ejercen sus facultades con independencia y moderada colaboración.
  - b) **Parlamentaria.-** En este tipo de gobierno encontramos al ejecutivo como un mero órgano moderador, dependiendo de la acción política o gubernamental del parlamento, que asume la dirección política del Estado.

### **1.9. Forma de Estado y de Gobierno adoptada en México.**

Las bases y fundamentos de cómo se encuentra estructurado el Estado Mexicano se encuentran plasmados en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación se transcribe:

**Artículo 40 Constitucional.-** “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”

Y el artículo 41 establece como el pueblo ejerce su soberanía:

**Artículo 41 Constitucional.-** “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 lo que toca a sus regímenes interiores, en los

---

<sup>45</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Ciencia Política*. p. 585.

términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

...”

Haciendo un análisis los artículos anteriormente transcritos, se desprenden diversos caracteres del Estado mexicano y de su forma de gobierno.

En primer lugar nos dice que es una **República**. Entendiendo que es una forma de gobierno en el cual 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. “La temporalidad, responsabilidad y multiplicidad de los órganos directores son sus características naturales”<sup>46</sup>

**Artículo 80 Constitucional.**- “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará <<Presidente de los Estados Unidos Mexicanos>>”.

Como segundo punto tenemos que es **representativa**. En las formas políticas representativas, 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 tienen la característica de que todas las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos. En el caso del presidente, éste se elige por medio de sufragio universal de forma directa y por el término de seis años y por ningún motivo podrá volver a desempeñar este puesto.

**Artículo 81 Constitucional.**- “La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.

---

<sup>46</sup> IZAGA. Cfr. SERRA Rojas Andrés. Ciencia Política. p. 585.

Como tercera característica tenemos que es **Democrático**. Entendiendo que es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos.

**Artículo 39 Constitucional**.- “La soberanía nacional reside esencial y originalmente 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”.

Finalmente encontramos que el Estado mexicano es **Federal**. Como ya se estableció en apartados anteriores el federalismo es por definición una forma de Estado, en la que entidades autónomas se unen para crear un órgano superior que los dirija. 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.

## **Capítulo 2**

### **La Democracia.**

Con independencia del sistema político que en cada país se ejerza, prácticamente todos aceptan la democracia como el camino más viable para alcanzar la armonía social, algunos países como los del llamado “primer mundo” o económicamente desarrollados, aseguran vivir en ella, por lo que su objetivo es mantenerse y perfeccionarse; por su parte, los países en vías de desarrollo aseveran encontrarse en la transición hacia su búsqueda y muchos de ellos aseguran ya practicarla, al menos en ciertos aspectos de la vida pública. En tal sentido, esta forma de gobierno y sistema social, como ya se llega a decir, se ha convertido en un modelo universal infranqueable, un dechado de virtudes; de hecho, políticamente lo más virtuoso, formativo, cultural y causa fundante de la libertad y la igualdad humana. No obstante aún quedan muchas cosas por esclarecer.

Por lo que, creemos importante delimitar algunas consideraciones en torno a la democracia, en atención a los distintos aspectos que la identifican como una figura jurídica, abordando desde una perspectiva histórica, las diversas concepciones en torno a la misma, sus principales características, sus diferentes formas o tipos y los fines que persigue esta interesante figura.

#### **2.1. Antecedentes y Evolución de la Democracia.**

Según datos la democracia es una institución que aparece en el siglo V a.C. dentro del territorio de la antigua Grecia.

A pesar de que a primera impresión parezca una institución añeja, ésta dentro de su contenido y significado ha sufrido una serie de cambios, variaciones y evoluciones; tanto que hoy en día este término aparece en múltiples ocasiones, y muchas de ellas con significados distintos pero con elementos semejantes, por los cuales, podemos palpar que es un concepto por demás vigente, al grado, que resulta ser la meta de los pueblos, de las naciones, de los Estados, de las sociedades, de las instituciones (pequeñas o grandes) y de los individuos. Su vigencia no es de ninguna manera sólo atribuible a su uso discursivo sino a la esperanza de su utilidad práctica.

Por lo que creemos importante comenzar este capítulo abordando la figura de la democracia desde una perspectiva histórica, tomando en cuenta diversas concepciones en torno a la misma.

### **2.1.1 Grecia.**

La razón por la cual es de especial importancia Grecia en el desarrollo del presente trabajo, es porque se le considera la cuna de la democracia, lo cual hace fundamental su análisis en pos de una comprensión integral de ésta como concepto, como forma de gobierno y como institución a lo largo de la historia. Otro motivo se sustenta en que los ideales griegos que mantenían al desarrollar su vida en sociedad, de la virtud y especialmente la constante búsqueda del bien común, de lo público por encima de lo privado.

En la primera mitad del siglo V a.C. tuvo lugar una transformación en las ideas e instituciones políticas vigentes entre los griegos y romanos. Con la aparición de la democracia se originó una nueva visión de un sistema político en el que se consideraba al pueblo como soberano, capaz de autogobernarse, pues tanto social como individualmente el ser humano estaba en condiciones de decidir en que quería organizar y administrar sus recursos.

La democracia surge en Grecia hacia el año de 400 a.C., un siglo después de las reformas de Clístenes<sup>1</sup> (que inauguraron la transición hacia la democracia en Atenas), y una década después de la “restauración” de la democracia luego de que se desbaratase el régimen de 411, conocido como los Treinta Tiranos y, un año después del juicio y muerte de Sócrates.

Las circunstancias para que Grecia sea la cuna de la democracia son diversas. En primer lugar se encuentra el surgimiento y desarrollo de la civilización urbana, que aconteció entre los años de 800 y 500 a.C. Estas ciudades en ciernes, estuvieron gobernadas primero, por monarquías locales; posteriormente aparecieron los “tiranos” o “autócratas”

---

<sup>1</sup> Durante el gobierno de Clístenes se permitió participar en el gobierno a las clases sociales distintas a los eupátridas y plutócratas. Se instituyó el ostracismo, el cual permitía al pueblo desterrar por diez años al ciudadano que influyera negativamente a la ciudad. Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano. México. Porrúa. 1973. p. 456.

(650 - 510 a.C.) y con ello se dio una modificación en las condiciones políticas de las primeras ciudades – Estado, pues estos eran representantes de los intereses de quienes habían recientemente hecho fortuna con la propiedad de tierras o el comercio.

En segundo lugar, existió un aumento de poder de los estrados inferiores en la sociedad griega. Es decir, el enriquecimiento de los nobles no estuvo acompañado de mejoras en las condiciones de vida de las clases más pobres; las cuales, al aumentar en número, ejercieron progresivamente una mayor presión sobre los sectores privilegiados, dando lugar a un periodo de intensas luchas sociales. Sin embargo, “entre todos los factores que pueden señalarse lo que alimentó un modo de vida democrático fue quizá el surgimiento de la ciudadanía a la vez económica y militarmente independiente, en el contexto de comunidades relativamente pequeñas y compactas”<sup>2</sup>

Los cambios de organización y tecnología militar se vio trastocada por la aparición de la infantería griega, los “hoplitas”, que les significó a los pobres la posibilidad de adquirir aditamentos para la guerra, preparándose entonces para las artes bélicas. De esta manera, la Polis progresivamente fue dependiendo de dichos militares que defendían la ciudad, adquiriendo éstos cada vez más influencia en la vida política.

La idea de los cambios en la estructura militar, provocados por los avances tecnológicos, como catalizadora del surgimiento de la democracia en Grecia, la han compartido diversos estudiosos de la democracia.

Robert Dahl explica que la caída de los regímenes aristocráticos facilitó la aparición de los “hoplitas” que con su adhesión a ciertos tiranos provenientes de los sectores populares, adquirieron mayor poder “en definitiva, fue esta última la que provocó la transición hacia la democracia griega”.<sup>3</sup>

Sobre el particular David Held manifiesta que: “los importantes cambios en la organización militar, que hicieron los agricultores y campesinos moderadamente

---

<sup>2</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 28.

<sup>3</sup> DAHL Robert. La democracia y sus Críticos. p. 23.

prósperos, piezas centrales de la defensa de la comunidad. Sería este cambio, quizá más que ningún otro, el que influiría en la futura estructura política de las ciudades- Estado”<sup>4</sup>

Posteriormente, el embate de la democracia en Atenas se vería acrecentado por el auge de la marina, aun los que eran demasiado pobres como para obtener equipo de combate para formar parte de los hoplitas, podían participar en la guerra remando en las galeras.

La sede del génesis de la democracia es la Polis, siendo siempre el vértice de la democracia y en vínculo profundo con la vida de sus habitantes “la democracia antigua se concebía como una relación inherente, simbiótica con la Polis”<sup>5</sup>

La importancia central de la ciudad para los griegos la podemos palpar de manera ejemplar en la obra aristotélica, ya que la consideraba como el único sitio donde el hombre puede vivir bien y para ello, tenía que vivirse siempre buscando la virtud; quien vive bien, vive con virtud.

Los griegos entendían a la ciudad como el resultado último de la asociación de los hombres, en ella, el ciudadano debía tener un desarrollo completo e integral. Relacionaban el carácter de la Polis con el del ciudadano: una buena Polis conseguiría buenos ciudadanos. La Polis debería estar cimentada en la virtud, como en la justicia y la felicidad; la Polis debía, mediante la educación, formar al ciudadano para que busque el bien de todos, porque el bien de todos es en última instancia el bien del ciudadano. Para cumplir con tales fundamentos, la Polis debía darse una constitución, que fuera pilar de su desarrollo.

Roberth Dahl menciona que “... en la mejor de las Polis los ciudadanos son a la vez virtuosos, justos y felices. Y como cada cual procura el bien de todos, y la ciudad no está dividida en otras tantas ciudades menores de los ricos y los pobres, o pertenecientes a distintos dioses, todos los ciudadanos pueden convivir en armonía.”<sup>6</sup>

La democracia nace como una forma de organización de la *polis* griega, especialmente Atenas y sus alrededores. Se convierte en un sistema, no sólo político, sino en un sistema

---

<sup>4</sup> HELD David. Modelos de democracia. p. 29.

<sup>5</sup> SARTORI Giovanni. Teoría de la Democracia. p. 344.

<sup>6</sup> DAHL Robert. La democracia y sus criticos. Barcelona . p. 24.

de vida que involucra a la cultura en todo su contenido. La democracia como ejercicio del poder político promovió la participación de todos aquellos considerados ciudadanos, éstos eran los únicos poseedores del poder político y, por consiguiente, el pueblo que participaba en el gobierno, como elector o gobernante no importando su condición social.

Aunque resulta necesario recordar que la polis no se encontraba constituida por toda la población de esa agrupación que era la ciudad – Estado. Las mujeres estaban excluidas del quehacer político, los niños, los esclavos también y, desde luego, los extranjeros.

La importancia de la ciudadanía griega está plasmada con gran claridad en la obra de Aristóteles. Para él, el ciudadano es aquel que participa en la judicatura y en el poder; es quien tiene derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad. Ciudad, de una manera general, es entendida como el cuerpo de ciudadanos en forma de gobierno. Puesto que el pueblo reunido en asamblea ejercía el poder supremo directamente, y cualquier forma de autoridad tenía su origen en él y se encontraba controlado por él de un modo continuo y metódico.

La democracia griega era un modelo de democracia directa en la cual el elemento central son los ciudadanos integrantes de la polis, un órgano esencial en la democracia griega la constituía el Consejo, Senado o *Bule*, este era la Asamblea del pueblo en la cual se reunían los ciudadanos. Había una ausencia total de la intermediación.

Se le consideraba ciudadano únicamente al varón, adulto mayor de veinte años, nacido al interior de la Polis e hijo de otro ciudadano.

Así encontramos que “Las asambleas se celebraban en el ágora o plaza del mercado considerada el punto central de la ciudad, posteriormente se preparó un recinto llamado “pnyx”, al cual concurrían cinco mil ciudadanos”<sup>7</sup>.

La Asamblea se reunía mas de cuarenta veces al año y tenía un quórum de seis mil ciudadanos, como mínimo “Por la asamblea pasaban todos los grandes asuntos de la ciudad, a saber; leyes, finanzas, cuestiones internacionales, [decisiones bélicas, etc.]. Cabe mencionar que todo ciudadano podía presentar un proyecto de ley o decreto a la

---

<sup>7</sup> PRUD'HOME Jean Francois. Consulta Popular y Democracia Directa. p. 11.

asamblea, pero debía hacerlo en la primera reunión del año, pasada esta oportunidad había de esperar al año siguiente.”<sup>8</sup>

En la asamblea se buscaba siempre conseguir tomar decisiones unánimes, bajo la creencia de que los problemas podían ser resueltos según el interés común- considerado como único-; sin embargo, se permitía que asuntos polémicos se decidieran por votación mediante la regla de la mayoría.

Al ser la Asamblea un órgano muy extenso para redactar su propia agenda, existía el Congreso de los Quinientos que era el Comité ejecutivo y de gobierno de la primera, encargado de organizar y proponer las decisiones públicas. Al mencionado Consejo lo complementaba el Comité de los Cincuenta, que tenían un presidente a la cabeza y cuyo mandato duraba un día. Así todos los funcionarios eran electos por un periodo no renovable de un año. De la Asamblea dependía también la decisión sobre otros cargos, como la selección de Jefes Militares, de los Jurados Populares en los Tribunales y de los Miembros del Consejo de los Cincuenta.

La Democracia implicaba una participación intensa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por lo tanto, la ciudadanía griega era muy activa; la política era parte de la cotidianidad de todo ciudadano, que debía darse tiempo para asistir a las asambleas, participar de los puestos de gobierno que lo ocuparan en turno.

Los griegos gozaban, previamente a la democracia, dos clases de igualdad: la isegoría o igualdad de todos los ciudadanos en cuanto a su derecho de hablar en la Asamblea, y la isonomía o la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Sin embargo, esta igualdad, como la ciudadanía misma, estaba restringida a los menos, lo que nos indica que en Grecia no existió una pretensión universal de libertad ni igualdad, eran atributos de algunos, no inherentes a la propia condición humana.

Todo ciudadano era considerado responsable y titular de las cosas de la ciudad y, precisamente porque lo era, se sometía a votación las decisiones políticas, se elegían los magistrados por votación o por sorteo entre ellos, y el órgano de decisión se confundía

---

<sup>8</sup> Ibidem. p. 13

con la propia ciudad, igual que el ágora, centro de la vida política, coincidía con el ágora, centro de la vida social (civil, mercantil, etcétera).<sup>9</sup>

“Podemos observar que las características de la democracia en Grecia son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de ciudadanos participan directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad; la discusión y la deliberación entre ciudadanos constituía la base de este sistema de participación democrática, donde las decisiones eran tomadas, normalmente por vía de consenso.”<sup>10</sup>

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> Ibidem. p. 14.

<sup>10</sup> Ibidem. p. 15

- 2) En un sentido genérico, para referirse a una posibilidad teórica de una organización de base popular y que se ciñe más exactamente a las ideas que hoy relacionamos con la palabra democracia.

En el primer sentido “.... La democracia era fundamentalmente un término polémico que servía para distinguirse y oponerse a otras formas de organización, así como para reivindicar una determinada distribución del poder dentro de la propia Atenas”<sup>11</sup>

No obstante algunos autores sostienen que esto es mas bien un ideal, en el sentido de que no existe una democracia empezando porque el sistema era esclavista. Otro factor es que la ciudadanía era exclusiva, no inclusiva; pues eran pocos los que gozaban los derechos y obligaciones del ciudadano; también era una democracia excluyente, ya que al interior de la Polis se negaba la ciudadanía plena a la mayor parte de la población adulta, y al exterior de ésta ya que la democracia sólo existía entre los miembros de una misma Polis, no entre los griegos en conjunto. Ya que si bien había más o menos se calcula 400 mil individuos que vivían en Atenas, es decir, 400 mil atenienses, en esa ciudad - estado griega, de esos 400 mil se calcula que 40 mil podían ser ciudadanos, y cuando mucho 4 mil participaban en el proceso real de esa asamblea pública.

Y no es que fueran electos o designados, simplemente eran los que participaban. Claro sin olvidar que no se tomaba en cuenta para emitir su voto a los que estaban sometidos a la égida, al poder del ciudadano, del patrón o señor de la casa; no contaban las mujeres, los niños, los esclavos ni los extranjeros, por lo tanto, no se puede hablar de una democracia real y directa, ya que no fue ese lugar en el que la totalidad de la ciudadanía estaba interesada en atender y resolver los problemas de su comunidad, anteponiendo siempre el bien común y en la que todos los miembros estaban ávidos de participar en la Asambleas para se escuchados por sus iguales, sino que era un lugar donde un selecto grupo participaba de manera directa en la toma de decisiones.

---

<sup>11</sup> CABO DE LA VEGA, Antonio de. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. p. 16.

Independientemente de lo anterior, la democracia ateniense se tuvo que enfrentar a varias vicisitudes, así como de intereses internos contrapuestos a la participación popular, tanto como de intereses externos para acabar con su civilización. Aún así, nos ha quedado impregnada para fortuna de todos, la cultura griega como una fuente de inspiración, al igual que la de la filosofía como del quehacer político y social.

En este sentido, la democracia no se terminó con la caída de los griegos en la dominación romana. Quizá dejó de practicarse en su mas original espíritu y con la fuerza de aquellos días de esplendor cultural, no obstante, no podemos negar que nos dejó como una herencia universal una inagotable riqueza filosófica, los conceptos de un gran sistema de vida y forma de ubicar las relaciones políticas, entre otras muchas cosas más.

Durante la época de la Edad Media poco o prácticamente nada se habló sobre democracia, sobra decir que mucho menos se ejerció esta forma de gobernar, pues no era compatible con las estructuras políticas y sociales tan verticales, como en las que en ese entonces se practicaron. La época medieval es la cúspide del absolutismo monárquico, por lo que no había forma de permitir un gobierno horizontal de participación general, más o menos amplia. La estamentación social se fincó sobre bases inmutables, mucho más rígidas que, incluso, el esclavismo. Recordando que dentro de las civilizaciones esclavistas y las clases libres sí existió la movilidad social. Y respecto a los esclavos, fue permitida la emancipación bajo distintos criterios que tuvieron que darse en diversos momentos.

El mundo moderno en su fase mercantilista, y posteriormente liberal, revivió los deseos de regirse por un sistema diferente. El potencial económico burgués pugnó incansablemente por disolver las rígidas estructuras con fundamentos de igualdad y libertad elevadas a rango de derechos humanos de existencia natural. Y aunque muchos países en Europa no abandonaron las clases sociales existentes dentro del feudalismo, por lo menos lograron transformar la inamovilidad social, hasta entonces se vino a producir una importante liberación de la burguesía para hacer girar en muchos aspectos la acumulación de riqueza y convertirla en capital, un capital en pleno movimiento.

Es a partir de esta peculiar liberación, bajo principios de igualdad, libertad y seguridad, como se volvió a pensar en una forma de gobierno que se sustentara en la participación

masiva, nunca más como lo vivieron los griegos, pero con toda la intención de no marginar a ninguna clase social al momento de la toma de decisiones.

### **2.1.2. Francia**

Durante el siglo XVIII Francia era un Estado feudal, aunque empezaban ya a desarrollarse las manufacturas y el comercio, y la burguesía nacional inicia el proceso de acaparamiento del poder económico. En el sur del país, en Languedoc, y en el este, en Champagne, se desarrolla la producción de paños; en el oeste la algodónera. En Tours y Lyon se elaboran tejidos de seda. En el valle del Somme apareció una multitud de fábricas metalúrgicas. Se extendía el comercio interior y exterior, Burdeos, Marsella y Nantes realizaban un animado comercio transoceánico, inclusive con los lejanos países colonizadores.

Así pues, la agonía de las estructuras feudales y el nacimiento del capitalismo dentro del propio sistema feudal pusieron de manifiesto y agravaron las contradicciones de la sociedad, tales como los impuestos y gravámenes que pauperizaban al campesinado, mientras que la nobleza feudal era mantenida por el gobierno feudal sin que produjera nada. Para mantener tal situación el gobierno aumentaba los impuestos al pueblo.

Durante la revolución en Francia, la república se convirtió en un símbolo de los revolucionarios para oponerle a la monarquía. La república involucraba las ideas sobre la soberanía del pueblo de Rousseau, enfrentándose al origen del poder real en la divinidad. Los principios e ideas de los revolucionarios fueron acogidos por los representantes del pueblo en la Asamblea Popular y luego en la Convención Nacional. Emanaron de ésta la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, las Constituciones de 1793 que establecieron la república como la forma de gobierno. En ese texto, aunque lo que buscan hacer es una declaración, en la práctica plasman todas sus ideas respecto de modelo de organización social que se quería hacer hacia el futuro. Es decir, ahí está el ideario político de los liberales franceses, ahí están las líneas maestras de organización del Estado liberal, de la forma en que el Estado liberal se tiene que organizar.

Francia no era una pequeña ciudad - estado a la manera de la polis ateniense o de esa Ginebra natal en la que pensaba Rousseau cuando renovó el ideal ateniense en el campo

de las ideas políticas, sino una vasta nación. Como resulta lógico, fue materialmente imposible lograr la reunión cotidiana de los ciudadanos en una asamblea, esto es, la democracia directa al estilo griego le estaba vedada. Pero Sieyés primero y los Jacobinos después, forzando su interpretación de la democracia, hicieron como si esa presencia de los ciudadanos se diera efectivamente en la asamblea de los representantes del pueblo. De aquí provino la dictadura de la Asamblea en nombre de la democracia.

La dictadura de la Asamblea fue posible porque, así como era lógico que no hubiera necesidad de proteger a los ciudadanos atenienses contra los posibles abusos de esa asamblea que ellos mismos formaban, en la Francia revolucionaria del siglo XVIII tampoco se los protegió contra una asamblea que pretendía ser ella misma la voluntad de los ciudadanos, cuando en verdad sólo los representaba, porque ellos no estaban presentes. De esta sustitución del pueblo por una asamblea que usurpaba su papel resultó no sólo la dictadura sino la más feroz de ellas: el terror jacobino.

Después, los moderados de Mirabeau al frente, imaginaron la transición de Francia no ya de la monarquía absoluta a la democracia absoluta que pretendían establecer los jacobinos sino a una monarquía parlamentaria al estilo inglés y, cuando el proyecto de Mirabeau fracasó y el rey Luis XVI fue decapitado, vinieron sucesivamente la época del Terror, un directorio equilibrado de los tiempos revisionistas del Termidor y, finalmente, el imperio napoleónico; luego del imperio napoleónico y la derrota de Napoleón en 1815, en la restauración de la dinastía de los borbones en cabeza de Luis XVIII.

La importancia de la Revolución Francesa radica en que este movimiento social y político no solamente adoptó e impuso al mundo entero los conceptos de representación, derechos humanos e igualdad política, entre otros; sino que durante estos años, también fueron creados los mecanismos de iniciativa popular y de referéndum, aunque no se pusieron en práctica se encendió la imaginación de los pensadores de esa época y de las generaciones subsecuentes por el mundo entero de un modo difícilmente comparable al de la difusión que tuvieron las revoluciones inglesa y norteamericana.

Algunos autores hablan que la revolución francesa fue el fracaso más glorioso de la historia.

### **2.1.3. México.**

Tratare de manera muy sintética, de hacer un recorrido histórico sobre el concepto de democracia en nuestro país, y como evoluciona hasta llegar al momento vigente.

Algunos autores estudiosos de la materia nos dicen que en México al hacer referencia de la palabra soberanía se habla al mismo tiempo de la palabra democracia, ya que se encuentra íntimamente vinculado con este concepto. Incluso mencionan que el concepto “soberanía” en los documentos que precedieron a nuestro movimiento de independencia, se vincula más a la tradición de la democracia en un sentido de voluntad popular o poder del pueblo, que a la idea de independencia de la nación.

Aluden como primera noción el Acta del Ayuntamiento de la Ciudad de México del 19 de Julio de 1808, cuando había caído la monarquía española de Carlos IV frente al poder de Napoleón, y se había producido la abdicación en favor de Fernando VII, para que este a su vez capitulara en favor de la causa napoleónica, la teoría que rescato el Ayuntamiento fue que no habiendo depositario de la soberanía (pues la Corona española no podría ejercerla) esta recaía originariamente en el pueblo. Claro, también en los tribunales, en las audiencias, en los cuerpos sociales establecidos; pero se reconocía una vieja tradición del derecho feudal en cuanto al origen de la soberanía, que si bien era ejercida por el monarca y se transmitía a través de sucesión hereditaria, su fuente original se encontraba en el pueblo.

Así a lo largo del proceso de independencia se mantiene subsistente este principio, tal y como, se plasma en el celebre documento conocido como Sentimientos de la Nación, de Morelos, donde se adhiere a la corriente rousseauiana, en el cual se afirma que la soberanía dimana directamente del pueblo. Entendiendo que la soberanía popular es atribuida al pueblo como una suma de las decisiones individuales.

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, celebrado en 1814, Apatzingán, conocido también como la Constitución de Apatzingán, se encuentran claros antecedentes de los Sentimientos de la Nación, puesto que recoge el principio de la soberanía en el mismo sentido, aduciendo que la soberanía dinamiza inmediatamente del pueblo, tal y como, se refleja en su artículo segundo

que establece "La facultad de dictar leyes y establecer la forma de gobierno que mas convenga a los intereses de la sociedad, constituye la Soberanía", así también se retoma la división de las funciones del poder; la asignación de empleos para los nativos; la abolición de la tiranía; la moderación de la opulencia y la indigencia, el aumento del jornal del pobre y su gradual promoción humana; la proscripción de la esclavitud, de la distinción de castas y la proclamación de la igualdad esencial de todos los hombres. "Solo distinguiré a un americano de otro, el vicio y la virtud".

Sin embargo, la lucha se dio en los años subsecuentes, lo que dio origen a la creación del efímero Imperio de Agustín de Iturbide y después a un constante debate y enfrentamiento entre federalistas y centralistas; el gran dilema que aparece en todos los documentos de esta época es con relación a la forma política que debía adoptar el país: República Central o Federal. Ello ocasionó que apareciera por primera vez, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1823, la idea de soberanía nacional. Ahí se mencionaba que la soberanía radica en la nación. De tal suerte, pasamos de un concepto estrictamente popular, a otro modificado, matizado, respecto de la participación popular a través de esa entidad abstracta que es la nación.

En rigor, la primera Constitución del México independiente es la de 1824. Republicanismo, representatividad y federalismo son las ideas trasplantadas a nuestra Constitución. En la que se estableció un sistema bicameral y una Corte Suprema junto con tribunales secundarios.

En 1836 se promulgaron las llamadas "Siete Leyes" que adoptaron el centralismo como sistema de gobierno y agregaron el "Supremo Poder Conservador" a los tres poderes ya existentes. La Constitución denominada "Siete Leyes" no solo se limita a suprimir la Federación para instaurar el centralismo, sino que suprime las legislaturas de los estados -en lo sucesivo serian departamentos gubernamentales--, extiende el periodo de duración de la Presidencia de la Republica a ocho años y crea un órgano de vigencia para aplicar la suprema ley conservadora.

En 1842 se elaboraron dos proyectos de Constitución que no tuvieron vigencia pero que sirvieron como antecedentes en el proyecto denominado "Bases Orgánicas de la República Mexicana" auspiciada por don Nicolás Bravo.

La Constitución de 1847 restituye con adiciones -"Acta de reformas", de Mariano Otero- la Constitución de 1824.

En 1853 surgen las denominadas "Bases Orgánicas para la Administración de la República". A estas segundas Bases sigue el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", que extiende su vigencia hasta 1857.

Algunos autores opinan que en este periodo, el concepto de democracia se encuentra implícito en otros dos términos que aparecen reiteradamente en todos los documentos constitucionales mencionados, los cuales se relacionan únicamente con el carácter representativo y popular de la República.

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

No obstante, si observamos las diferentes referencias que se dan desde los primeros documentos, (la Constitución de Apatzingán, la Constitución de 1824, la constitución de 1836, etc.) podemos notar que en ninguno de ellos se hace referencia a la palabra democracia ni al carácter democrático de la naciente República Mexicana.

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

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

El propio dictamen menciona que “Quizá por influencia de la terminología estadounidense se abrió paso la noción de democracia como forma de gobierno”.<sup>12</sup> El propio dictamen de la Constitución Federal de 1857, a su vez, alude a la forma de gobierno que tiene su sustento en el pueblo, es decir, la democracia debe entenderse como una forma en la que se expresa la voluntad, la autoridad, la ley y la judicatura; afirmándose que son del pueblo todas las funciones de gobierno. Señalándola como la forma de gobierno que se desarrolla a partir de la voluntad popular, se prohibió la reelección del presidente de la República para evitar nuevas dictaduras, se estableció la libertad de educación y se volvió a la clásica división de funciones del poder.

La Revolución mexicana de 1910 culmina con la promulgación de la Constitución de 1917, iniciada por don Venustiano Carranza. Se puede decir que sus características de Estado democrático están contenidas en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen que:

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

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

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

---

<sup>12</sup> ANDRADE Sánchez, Eduardo. El Camino de la Democracia en México. p. 59.

ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.  
...”

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

“La educación será democrática, considerando a la democracia 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...”.

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

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

Podemos observar que definitivamente la democracia practicada anteriormente no es de ninguna forma la democracia de hace dos siglos y, por lo tanto, mucho menos a la que es practicada en nuestros días, con sus lógicas diferencias y variaciones de sociedad a sociedad, de nación a nación. No obstante podemos afirmar que la democracia moderna se nutre de muchos de los fundamentos de la antigüedad, sin que por ello podamos afirmar que es igual; es más, me parece que la democracia actual mantiene una constante nostalgia por la democracia antigua respecto de sus principios e sus ideales.

## **2.2. Concepto de Democracia.**

Como podemos darnos cuenta el contenido y significado del concepto de democracia a lo largo del tiempo contempla una diversidad de manifestaciones, según la época, un tanto el lugar, pero sobre todo, es cambiante con respecto a la ideología de quien o quienes pretenden instaurarla o simplemente opinar acerca de ella; actualmente en el mundo contemporáneo existe una pluralidad de usos para éste concepto. En algunos casos es usada como sinónimo de libertad, de igualdad, de gobierno de mayoría, de justicia social, etc. Por tal motivo, parto en este primer acercamiento según el cual la democracia es una forma de gobierno de conformidad con su significado etimológico y el más elemental, atribuido en sus inicios en la antigua Grecia; es por tanto, como dijimos anteriormente una institución histórica, añeja, pero renovada y vigente.

No existe una idea precisa y universal del concepto democracia. Así la mayoría de sus acepciones hacen énfasis en sus cualidades, procedimientos e instituciones. Podemos decir que existen muchos tipos de democracia, cuyas distintas prácticas variadas producen también efectos variados. Las propias vivencias, experiencias y creencias, así como la historia que ha construido un país en particular, deben ser incluidas para crear una definición que sea significativa y práctica en su vida cotidiana.

A reserva de mencionar posteriormente alguno de sus significados, hay que dar por ahora como entendido que la Democracia es un ideal humano; un ideal de constante aspiración al que las sociedades pretenden llegar o mantenerse en el caso de que se considere que en ella viven. Ciertamente representa un ideal humano, pero sobre algo concreto. Nos referimos a la forma de gobierno, pero que invade nuevas dimensiones que van desde una actitud de carácter individual, hasta una actitud de carácter colectivo.

La mayoría de los escritos sobre el tema comienzan identificando el lugar de donde proviene la palabra.

Así pues decimos que la palabra Democracia se formó de las dos palabras griegas: *Demos*, que significa “el pueblo” y *Kratos*, que significa “autoridad”, o *Kratein*, que significa “gobernar”. El significado original de la palabra era, por consiguiente, “gobernado por el pueblo”.

En este sentido el maestro Felipe Tena Ramírez sostiene que: “La democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos.”<sup>13</sup>

Andrés Serra Rojas afirma que: “La democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones... En términos generales, la democracia es una forma de gobierno- no de Estado-, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establecen para beneficio del propio pueblo.”<sup>14</sup>

Por su parte, el gran publicista inglés Jayme Bryce es uno de los que asigna a la palabra democracia una acepción con menor acento político. Considera que “la democracia sigue siendo, en la opinión general, el producto, a la par que el sostén de la igualdad y de la libertad, y este doble carácter tan envidiable ha llegado a ser en cierto modo intangible, por encima de toda discusión”<sup>15</sup>.

Respecto a la democracia René Carre de Malberg citado por Miguel Galindo Camacho nos dice que “En la democracia el soberano es el pueblo considerado en sus miembros individuales. El pueblo es en ella lo que el monarca en la monarquía. En la democracia propiamente dicha, el pueblo es el centro y el origen de todos los poderes [...]. El soberano, aquí, ya no es la nación como persona abstracta, sino la masa de los ciudadanos, considerados éstos como poseyendo cada uno el primitivo derecho de concurrir personalmente a la formación de la voluntad soberana”.<sup>16</sup>

Atendiendo a estos significados, podemos decir que, la democracia, tiene como principal protagonista al pueblo, mismo que se basa en la soberanía para ejercer el poder público, procurando que el beneficiario de esta forma de gobierno sea el propio pueblo.

---

<sup>13</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 98.

<sup>14</sup> SERRA Rojas Andrés. Ciencia Política. pp. 591 y 592.

<sup>15</sup> Enciclopedia Jurídica Omega. T.V., Argentina Bibliográfica, 4ª reimpresión. p. 320.

<sup>16</sup> CARRE, Malberg, Rene de. Cfr. GALINDO Camacho, Miguel. Teoría del Estado. p. 350.

En opinión del Doctor Ignacio Burgoa, el concepto de democracia es polifacético, en virtud de que comprende no solamente algunos elementos esenciales, sino porque implica la reunión de varios principios de carácter fundamental, que si falta alguno de ellos, desintegra la esencia de la democracia. Por lo tanto; “La democracia aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. En un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamentalmente del Estado, en instituciones jurídico - políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás. El concepto de democracia es, por tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlo, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo”.<sup>17</sup>

En la mayoría de los sistemas democráticos, el pueblo elige tanto al Jefe del Poder Ejecutivo como al conjunto de integrantes del Poder Legislativo. La esencia de este régimen supone la participación de la ciudadanía en el nombramiento de representantes populares, quienes deben actuar conforme a la voluntad general y para beneficio de todo el pueblo.

Cabe agregar que la democracia no solamente es una forma de Gobierno, ya que constituye toda una estructura jurídicamente sistematizada, requiriéndose para ello el orden normativo proyectado en la Constitución general, que como ya observamos anteriormente, en sus artículos 39 y 40, establece las bases y la organización del sistema político particular, así como la manera en que el pueblo habrá de ejercer su soberanía.

Es necesario decir también que, la democracia en nuestro país, según el artículo 3º de nuestra Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, debe considerarse 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. Con esta concepción sobre la democracia podemos señalar que no solamente es una forma de gobierno; sino, también es, un modo de vida. Por ello, la democracia como forma de

---

<sup>17</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 514.

gobierno es una clase de régimen político de todo el pueblo, no de un personaje ni de unos cuantos.

Al respecto Imer B. Flores nos dice que “no obstante, a la par de estas concepciones de la democracia, se puede formular una comprensión adjetiva o procedimental como las reglas del juego y una explicación sustantiva como el resultado del juego verdaderamente democrático. La primera consta de una serie de reglas que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas al ejercer el poder político y bajo que procedimientos. La segunda consiste en la suma de medidas que son el resultado de ser regido democráticamente en la realidad.”<sup>18</sup>

Podemos dejar asentado que si bien el concepto de democracia respecto de su etimología resulta hasta cierto punto sencillo, en la práctica no es tan fácil llevar a cabo esta forma de gobierno; toda vez que encontrar los mecanismos o medios idóneos para integrar la voluntad popular o colectiva en las sociedades modernas, compuestas por millones de personas que en la mayoría de las ocasiones tienen ideologías diversas y muchas de las veces opiniones contrarias en cuanto a la mejor manera de ejercer el poder, ha sido una labor compleja que ha dejado insatisfechos a grandes sectores de la población. No obstante, es importante mencionar que un país no tendrá un régimen democrático por el simple hecho de que en su Constitución se establezcan libertades y procedimientos propios de la democracia, sino que, es necesario que efectivamente exista una multiplicidad de grupos sociales y de intereses, así como, una constante participación en la toma de decisiones por parte de la población. Pero dicha actuación debe encontrarse subordinada al conjunto de condiciones que permitan y favorezcan el desenvolvimiento integral de los ciudadanos.

Por otro lado, se hace referencia a diversas especies de democracia, entre las cuales se precisan las siguientes: democracia directa, indirecta y semidirecta. En virtud de que estos conceptos son fundamentales para nuestro objeto de estudio, serán analizados en un tema por separado, dentro del presente capítulo.

---

<sup>18</sup> B. FLORES, Imer. “Democracia y Participación: Consideraciones Sobre la Representación Política.” Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. p. 197.

### 2.3. Características de la Democracia.

A efecto de poder establecer las características que la democracia debe revestir en la actualidad, es útil indudablemente examinar cuáles son los elementos o principios básicos de un régimen democrático, según la opinión de algunos autores.

Aristóteles, en la Grecia antigua, cuando hizo la primera sistematización de la ciencia política, afirmaba que la base del Estado democrático es la *libertad*. Refiriéndose, desde luego, a la libertad política. Así decía que uno de los principios de la libertad es que todos gobiernen y sean gobernados a su vez, hablaba de la libertad basada en la igualdad, y de que la libertad e igualdad son elementos necesarios en la democracia.

A lo largo de la historia, hay grandes e importantes documentos que dentro de sus textos han proclamado las principales características de la democracia moderna tales como la Declaración de Independencia estadounidense, 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 francés, que defendía los principios de libertad civil e igualdad ante la ley, y la Declaración Universal de 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, los derechos de reunión, asociación, huelga y autodeterminación entre otros.

Desde el punto de vista político el sistema democrático se caracteriza por las siguientes notas:

- a) La voluntad y actividad del Estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ella;
- b) Por consiguiente, el “pueblo” a quien dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de poder; su voluntad se convierte en voluntad del Estado sin apelación superior; el pueblo es soberano.

En un estudio publicado en la *Revista Visión*, del 22 de mayo de 1970, los profesores norteamericanos Rusell H. Fitzgibbon y Kenneth F. Johnson, como resultado de sus encuestas llevadas a cabo desde 1945 sobre el grado de democracia reinante entonces en los países-latinoamericanos, enumeraron los siguientes elementos como importantes y claves para determinar ese grado de democracia:

- 1) Un nivel educacional suficiente para darle significación y vitalidad al proceso político.
- 2) Un nivel de vida bastante adecuado.
- 3) Un sentido de unidad interna y de cohesión nacionales.
- 4) La creencia de la gente en su dignidad y madurez política individual.
- 5) Ausencia de dominación extranjera.
- 6) Libertad de prensa, de palabra, de reunión, radio, etc.
- 7) Elecciones libres y competitivas; recuento honesto de votos.
- 8) Libertad para organizar partidos políticos; auténtica y efectiva oposición política en el Parlamento; vigilancia del Poder Ejecutivo por parte del Poder Legislativo.
- 9) Un poder Judicial respetado en sus decisiones.
- 10) Conocimiento público de la forma en que se recaudan y emplean los fondos del Estado.
- 11) Actitud inteligente respetando a la legislación social: eficacia con que se aplica la legislación.
- 12) Supremacía de la autoridad civil sobre la militar.

- 13) Vida política razonablemente libre del impacto de los controles eclesiásticos.
- 14) Actitud hacia el desarrollo técnico, científico y honesto de la administración pública.
- 15) Inteligente y comprensiva administración de los gobiernos autónomos locales que prevalezcan.

Los mismos autores de esa enumeración concurrente de factores para determinar el grado de democracia en los países latinoamericanos, reconocían que algunos de los mismos eran más significativos que otros en esa determinación, tal – decían- como la libertad electoral, y además mencionaban en el estudio que durante las encuestas, que durante los 25 años transcurridos habían efectuado, se comprendían datos de carácter social, cultural y político.

En tanto, en nuestro país, el Instituto Federal Electoral a través de la obra de difusión cultural, denominada “Apuntes de Cultura Democrática”<sup>19</sup> configura las características que debe seguir el régimen democrático para ser considerado como tal:

1. Las personas que participan en la toma de decisiones son la mayoría de la población adulta. Debe existir el principio de “a cada cabeza, un voto”, cuya expresión es el sufragio universal, es decir, un conjunto de individuos que son iguales en términos políticos, más allá de sus identidades culturales, sexuales o económicas; la ciudadanía.
2. Las decisiones se toman por el principio de la mayoría. En sociedades grandes y complejas con intereses distintos hasta contradictorios, prevalece la decisión que es votada por mayoría, pero quienes quedan en minoría sólo pierden una elección o una decisión específica, mas no su derecho a seguir participando, influyendo en las decisiones y dando su opinión. Las minorías son necesarias y deben ser respetadas y tomadas en cuenta. Además, tienen el derecho de convertirse en mayoría en otra elección o a propósito de otras decisiones políticas y mientras

---

<sup>19</sup> Instituto Federal Electoral. “El Orden Político Democrático”. Apuntes de Cultura Democrática 2. p. 16.

tanto discuten, negocian y sirven de control para que la mayoría no abuse del poder.

3. Deben garantizar un conjunto de libertades básicas (de opinión, de asociación, de reunión, etc.) que permitan a los individuos elegir entre diferentes opciones sin presiones. Las dos reglas anteriores no se pueden cumplir si no está garantizado un conjunto de derechos que permiten que podamos elegir libremente. Estos derechos son los llamados derechos a la libertad de expresión, de reunión y asociación, de votar y ser votado y de prensa.

Sin estos derechos y libertades, ni los ciudadanos, ni la democracia podría existir.

4. Un requisito adicional, no menos importante, para la democracia, es que la competencia política se realice en igualdad de condiciones.

Por su parte el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio de que la democracia tiene como elementos mínimos que la caracterizan los siguientes:

- a) “La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstos respondan lo más fielmente posible a la voluntad general;
- b) Igualdad, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas personas, con exclusión de otras. Se trata de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro;
- c) Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente de libertades de expresión, información y asociación, y;
- d) Control de órganos electos, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno,

sino removerlos en aquellos casos en que, por la gravedad de sus acciones, así lo ameriten.

Tales son los elementos que constituyen un marco más o menos extenso que sirve de referencia para determinar si una organización es democrática. En este sentido, toda agrupación en la cual se adopta como modelo o régimen político el democrático, puede ubicarse dentro de ese margen de general aceptación, ya sean Estados, sindicatos, partidos políticos, etc. aunque presenten ciertos rasgos o diferencias entre uno y otro, siempre y cuando se ubiquen dentro de los lineamientos límite de la democracia”<sup>20</sup>

He aquí, a guisa de ejemplo, algunas indicaciones sobre lo que para determinados autores e instituciones deben ser las características de la democracia, aunque- desde luego- pueden señalarse otras más, podemos decir que de manera general las 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. Las diferencias, que se pueden advertir, ponen de relieve la falta de uniformidad en cuanto al problema crucial de cuales son realmente las características de un Estado democrático o de una democracia.

#### **2.4. Tipos o Formas de Democracia.**

Podemos observar que 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., pasando en ocasiones de ser una democracia en donde el pueblo manifieste su poder sin intermediarios a manifestarse mediante representantes, o bien, a través del recurso de una combinación de mecanismos de participación directa e indirecta; sin que por ello se pierda su esencia, de ser una forma de gobierno en donde el pueblo es el principal protagonista, actuando como titular y beneficiario del poder público.

---

<sup>20</sup> Juicio de la Protección de los Derechos Político Electorales. SUP-JDC-781/2002. 23 de agosto de 2002. Magistrado ponente: Leonel Castillo González, Secretario: Mónica Cacho Maldonado. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De allí que tanto politólogos como juristas reconocen tres principales formas en las que pueden organizarse un régimen democrático, estas son: la democracia directa, indirecta y la semidirecta.

#### **2.4.1. Democracia Directa.**

La democracia directa, de acuerdo con los historiadores, se comienza a practicar en el siglo V, dentro de las ciudades griegas, principalmente en Atenas. Ésta es concebida como un sistema de vida que involucra a la cultura en todo su contenido.

Recordemos que en Atenas, la democracia como ejercicio del poder político promovió la participación de todos aquellos considerados ciudadanos, siendo éstos, los únicos poseedores del poder político. El pueblo que participaba en el gobierno, como elector o gobernante no importando su condición social.

En este tiempo la democracia es entendida como una forma de tomar las decisiones políticas fundamentales del Estado, incluyendo lo concerniente a la aprobación de las leyes. Todo esto sin que haya intermediación alguna, son los ciudadanos quienes de manera inmediata intervienen en la vida política.

Refiriéndose a la democracia directa, el profesor Enrique Sánchez Bringas comenta que: “Este modelo se obtiene de la intervención de los ciudadanos atenienses en la aprobación de leyes y decretos; reunidos en asamblea – en la plaza pública- después de escuchar el texto del proyecto de ley o decreto, hacían uso de la palabra a favor o en contra y posteriormente votaban por su aprobación o desechamiento.

El sistema también se desarrollo en la república romana a través de las centurias formadas por ciudadanos que votaban las decisiones políticas y las leyes. El fenómeno se presentó con relativa facilidad en las estructuras políticas mencionadas porque constituyeron ambientes propicios para la aplicación del sistema descrito, debido al reducido número de personas que formaban las ciudades.”<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> SANCHEZ Bringas, Enrique. Derecho Constitucional. p. 287.

Es fácil apreciar que en la democracia directa existía una participación inmediata de todos los ciudadanos de una comunidad, sin intermediarios o representantes, sino que directamente ellos eran quienes tomaban las decisiones políticas fundamentales y de esta manera se ejercía el Gobierno. Naturalmente, eso era posible debido al número reducido de ciudadanos que había en las ciudades de aquella época.

Sin dejar de reconocer los alcances que tuvo en un principio la democracia directa, recordemos que algunos autores han señalado que no implicaba la participación de todo el pueblo en el Gobierno, especialmente si se toma en consideración el dato fundamental consistente en que solamente los ciudadanos intervenían en la vida política, siendo que la mayoría de la población no tenían ese carácter por ser mujeres, niños, extranjeros o esclavos. Así, los regímenes democráticos griego y romano únicamente comprendían a una pequeña fracción de la población.

En cuanto a esto, el Doctor Guillermo Flores Margadant comentó que. “No debe exagerarse el carácter democrático de aquellas ciudades griegas que tuvieron Atenas como modelo. Nadie negará el efecto educativo del sistema de la polis, con discusiones y amplia participación del ciudadano en las múltiples funciones públicas anuales, a las que se les llamaba por elección o por sorteo [...], sin embargo, los verdaderos ciudadanos solo formaban una pequeña minoría entre los habitantes de una polis, probablemente alrededor de un 10 por ciento. Las mujeres, los esclavos y los numerosos extranjeros que a menudo estaban establecidos por varias generaciones dentro de la polis, no participaban en la educativa vida pública. Por tanto, cuantitativamente vista, la democracia ateniense tuvo mucho de oligarquía.”<sup>22</sup>

Lo mismo se puede decir de la democracia directa que hubo en Roma, ya que efectivamente, era realmente un número limitado y muy pequeño de ciudadanos los que participaban en la vida política de aquel tiempo, por lo tanto, no se daba la intervención de la mayoría popular para que tomara parte de las decisiones fundamentales que habrían de repercutir en beneficio de toda la población. De cualquier forma, era significativo, y esto fue lo que caracterizó a la democracia directa, el hecho de que los ciudadanos participaran con voz y voto, a través de una asamblea general, en la vida política de ese tiempo.

---

<sup>22</sup> MARGADANT, Guillermo F. Panorama de la Historia Universal del Derecho. pp. 68 y 69.

Por lo que, podemos entender que 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.

Aquí encontramos un elemento de acción muy importante, que es el de la participación entendiendo que participación es: "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."<sup>23</sup>

Aunado a este concepto nos encontramos con otros dos importantes conceptos:

- a) **“Participación política:** Es un conjunto de actos y actitudes, enfocados a influir de una forma más o menos indirecta, y legal sobre las decisiones del poder, en el sistema político, con la clara intención de preservar o incidir en la estructura del sistema de intereses regularmente dominante.
  
- b) **Participación Ciudadana:** Conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público desde dentro y por fuera del sistema de partidos."<sup>24</sup>

Finalmente podemos observar participación política y ciudadana comparten una misma definición general. Ya que quienes gozan de derechos políticos son exclusivamente los ciudadanos, es decir, al hablar de la participación ciudadana, nos referimos a la acción que realizan los ciudadanos, entendidos como los únicos sujetos que son reconocidos como capaces de participar y ejercer derechos políticos.

La participación política como derecho, también es un concepto que ha evolucionado con los cambios de valores que marcan la vida de las sociedades; sin embargo, a pesar de estas oscilaciones de la historia y de los cambios de valores, se puede afirmar que en nuestros días, la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la

---

<sup>23</sup> MERINO, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. p. 9.

<sup>24</sup> ESQUIVEL, Soler Edgar. Ley de Participación Ciudadana: reconstruyendo un proceso. pp. 20 - 21.

capacidad de participación política de su ciudadanía. Esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

En la democracia moderna este tipo de gobierno solamente se ejercita en algunos cantones suizos donde se realizan todavía las asambleas populares o Landsgemeinde. Las decisiones son tomadas en las asambleas comunales, a las que asisten los ciudadanos y en cuyas discusiones pueden tomar parte, antes de que se adopten las resoluciones. La asistencia a las reuniones no sólo es necesaria respecto de la legislación municipal, sino también en lo que atañe a los actos administrativos más importantes.

#### **2.4.2. Democracia Representativa.**

La democracia representativa en sus orígenes, no estaba asociada a una forma de gobierno democrático. En la edad media, la doctrina política pretendió establecer un puente entre poder nominal y ejercicio del poder mediante la ficción de la representación. El antecedente de los parlamentos, hasta antes de la revolución francesa, tenía un vínculo directo con los electores según el rango; de tal suerte que “los representantes, como delegados, sólo podían hacer lo que les estaba expresamente ordenado y podían ser removidos de sus cargos, según el lazo que establecía el mandato imperativo; esto es, un vínculo de obligación que unía a los representantes con quienes los habían elegido.”<sup>25</sup>

Con el desarrollo del pensamiento liberal y el nacimiento del Estado moderno, surgen dos importantes acontecimientos, que fungirán como un parte aguas en la forma de concebir a la democracia: la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de Norteamérica.

Las antiguas asambleas estamentales propias de las clases dominantes, darán paso en una nueva forma de democracia, en la cual se abre las puertas a sectores sociales cada vez más amplios; los ciudadanos elegirían entre ellos a aquellos que los representarían en los cuerpos legislativos. Construyendo así, un puente de real representación y participación política.

La idea de que la mejor forma de poder popular es un gobierno integrado por representantes electos por el pueblo es expresada por Montesquieu; quien desde su

---

<sup>25</sup> BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. p. 17.

punto de vista menciona que "... como en un estado liberal todo hombre debe estar gobernado por sí mismo, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el poder legislativo; pero siendo esto imposible en los grandes estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo lo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo."<sup>26</sup>

En Francia, estos cambios hicieron posible la derrota del Estado absolutista y el nacimiento de las Repúblicas, negando el origen divino del poder de los reyes para reconocer que la fuente esencial del poder y la soberanía del Estado es el pueblo; dando lugar al sistema representativo, lo que permite ubicar el origen de las instituciones que caracterizan a las democracias modernas.

Norberto Bobbio, comenta que, "La democracia moderna nacida como democracia representativa, en clara oposición a la democracia de los antiguos, debería haber sido caracterizada por la representación política, es decir, por una forma de representación en la que el representante, al haber sido llamado a velar por los intereses de la nación, no puede ser sometido a un mandato obligatorio."<sup>27</sup>

Actualmente es difícil concebir la existencia de una democracia directa, debido a la complejidad y magnitud de las sociedades, en donde hay un gran número de ciudadanos que por su cantidad no pueden integrar la asamblea que debe participar en los asuntos políticos, ya que no hablamos de una pequeña ciudad, sino de todo un país.

Al respecto Jean - Francois Prud'Homme nos dice que, "... La representación política constituye un sustituto ideal de la democracia directa en países de gran extensión, en donde las instituciones representativas son lugares de representación de personas, no de intereses."<sup>28</sup>

"Las ideas rousseauianas de la democracia como identidad entre gobernadores y gobernados, basadas en que la soberanía popular no puede delegarse porque no puede enajenarse, condujeron a que determinadas corrientes de pensamiento sólo aceptasen la democracia representativa por razones exclusivamente pragmáticas (gran extensión de

---

<sup>26</sup> MONTESQUIEU, Charles de Secondat. Del Espíritu de las Leyes. p. 56.

<sup>27</sup> BOBBIO, Norberto. ANDRADE Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. p. 345.

<sup>28</sup> PRUD'HOMME, Jean - Francois. Op. Cit. p. 20.

territorio del Estado y gran número de habitantes, pero considerándola siempre como un mal menor, afectado por un “déficit” democrático respecto de la democracia directa (que sería la auténtica democracia). En tal sentido, los elementos de democracia directa insertados en cualquier sistema de democracia representativa eran sobrevalorados por encima de ésta, tenidos, pues, como instituciones de plusvalor democrático.”<sup>29</sup>

Sin embargo, como otras corrientes de pensamiento han puesto de manifiesto, con gran rigor, la opción por la democracia representativa no tiene sólo a su favor razones de puro pragmatismo, sino también muy sólidos fundamentos teóricos, basados en que la sociedad no es uniforme, sino plural, en que el gobierno de una comunidad ha de hacer posible la composición de intereses diversos, que no pueden sobrevivir el Estado sin una actividad permanente de integración y en que no hay una comunidad de hombres libres, sino que hay distinción entre gobernantes y gobernados, y por lo mismo si no hay limitación del poder y responsabilidad de los gobernantes, y es la representación la que hace posible que todo ello pueda realizarse.

A continuación señalaremos algunas implicaciones sobre la democracia representativa. Giovanni Sartori la define como “... una democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan.”<sup>30</sup>

Por su parte Norberto Bobbio comenta que la democracia representativa quiere decir que “... las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.”<sup>31</sup>

Por otro lado, Maurice Duverger, la define como “... el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes”<sup>32</sup>

El Magistrado electoral José de Jesús Orozco Henríquez, nos dice: “la democracia representativa es el régimen que asegura omnímodamente el poder de las mayorías a

---

<sup>29</sup> ARAGON Reyes, Manuel. “Democracia y Representación. Dimensiones Subjetivas y Objetivas del Derecho de Sufragio”. Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. p. 11.

<sup>30</sup> SARTORI, Giovanni. Op. Cit. p. 41.

<sup>31</sup> BOBBIO, Norberto. Op. Cit. p. 52.

<sup>32</sup> DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. p. 80.

través de sus representantes elegidos a través de elecciones periódicas e institucionalizadas”<sup>33</sup>

La democracia representativa ha ido avanzando, mediante ella no sólo se eligen a los representantes del Poder Legislativo, sino también al ejecutivo, de tal manera que la ciudadanía desempeña el poder organizado a través de representantes que integran los órganos que ella misma creó. Así que, el pueblo es la fuente del poder público, mientras que los representantes son quienes ejercitan ese poder.

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

Por su parte León Duguit, señala: “la representación no es más que la situación en que uno o varios individuos ejercen las funciones estáticas en nombre de uno o varios individuos que detentan de hecho la mayor fuerza, la fuerza gubernativa.”<sup>34</sup>

En cuanto a la naturaleza jurídica, podemos afirmar que ésta no es un mandato, sino, como lo señala el autor chiapaneco Mario Lescieur, “La naturaleza jurídica de la representación se ubica, precisamente en la necesidad de ejercer la soberanía por imposibilidad del Gobierno directo, en el cual todos y cada uno de los componentes poblacionales de un Estado participarán. [Así mismo señala que] La representación es una figura atípica, sui generis, que se compone de dos elementos esenciales:

a) La voluntad del elector únicamente para los efectos del nombramiento.

“b) La voluntad del Estado expresada en la Constitución, para los efectos del ejercicio.

Por tal, el diputado o presidente no tienen obligaciones con el elector una vez nombrados; los tienen con la Nación. Su conducta no proviene de las indicaciones supervenientes del elector, sino de las reglas expresadas de la Constitución.”<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> OROZCO Henríquez, José de Jesús. Conferencia Pronunciada el 14 de Marzo de 2003. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Aula de Capacitación.

<sup>34</sup> DUGUIT, León. Cfr. LECSIEUR Talavera, Jorge Mario. El Derecho de la Política, p. 110.

<sup>35</sup> Ibidem. p. 111.

Analizando este punto, debo expresar mi inconformidad respecto al primero de los incisos, en razón de que, si bien es cierto, que la voluntad del elector traducida en el voto, es el medio para llegar a acceder al poder, también lo es, que se reduciría al elector a un mero instrumento, al valorar su expresión de voluntad únicamente para efectos de nombramiento, lo cual de ninguna manera debe aceptarse, ni mucho menos permitir, pues es a través del sufragio, como el pueblo aparte de materializar su voluntad, expresa su sentir y el camino que la nación debe seguir en razón de las distintas corrientes políticas. Si bien no siempre hay homogeneidad en este sentido, esto se debe a la gran diversidad de pueblos y culturas que conforman nuestro país.

En el segundo de los incisos debo señalar nuevamente mi inconformidad, toda vez que, el postulado hecho por el autor en cita, sugiere que una vez alcanzado el puesto de representación popular, el representante debe olvidarse de sus electores y actuar conforme al mandato constitucional, no acepto esta manifestación, pues, en mi concepto lo correcto es que al fungir como representante debe actuar conforme al sentido que le demanda la soberanía (potestad suprema que el pueblo y el hombre tienen de sí mismo, de su libertad y de su derecho) que representa adecuándola al marco de la constitucionalidad y legalidad, para ubicarse siempre dentro del Estado de Derecho.

Ahora bien, los teóricos identifican a tres clases, tipos o especies de representación política o tres concepciones de la representación política.

- a) En primer lugar se habla de la teoría del mandato imperativo: es una teoría que plantea que los representantes son estrictamente eso, representantes que están sometidos a un mandato imperativo, es decir, no tienen voluntad propia sino que sólo son canales para expresar la voluntad de aquél que lo decide. El mandato del representado es imperativo y está a él sometido el representante. No es en este sentido más que un medio de transmisión de la voluntad del representado.
- b) En segundo lugar nos encontramos con la teoría organicista de origen alemán: parte de la idea que lo que entendemos normalmente como elementos del estado, son los órganos del estado en esta lógica de la época del organicismo, donde todo se quiere asimilar a un cuerpo con órganos que funcionan y se interrelacionan entre sí y uno de los órganos es la nación o el pueblo y el pueblo tiene como función primordial la

parlamentaria. La parlamentaria, la cual ejerce mediante otra función que es la electoral, que les sirve para integrar un parlamento que en este sentido, su función es simplemente expresar la voluntad de ese órgano que es el pueblo.

Parlamento entonces es un órgano de estado de segundo orden, emanado de uno de los órganos de estado de primer orden, que sería el pueblo. Y en este sentido también habría esa vinculación necesaria entre la voluntad del pueblo, pero del pueblo entendido de esa forma orgánica, con la acción del Parlamento, que expresaría esa voluntad orgánica del pueblo.

- c) Finalmente la llamada teoría clásica: en ella se plantea la idea de que no hay estrictamente un mandato; el representante no está limitado por el representado, el representante no representa individuos concretos ni representa distritos o circunscripciones, sino que es representante de la nación. Al ser representante de la nación, entonces no hay vínculo de responsabilidad entre el representante y sus representados. El representante no tiene que rendirle cuentas a sus representados; representa a la nación en términos generales, es designado, pero con esa vocación de que sea representante de la nación.

Los teóricos entienden que nuestra Constitución, de acuerdo con los artículos 40 y 51, asume esta teoría de la representación;

**Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática y federal...

**Artículo 51.-** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años...

Aunque esto marca la Constitución, no toda la doctrina en México está de acuerdo con esta tesis, ya que, llevada al extremo, los representantes elegidos por los ciudadanos en las urnas, los diputados o senadores, son representantes de la nación y no de las personas que los eligen.

Y esto va muy vinculado con la lógica de la representación política. Lo importante o lo más importante de la representación política no es que se establezca jurídicamente, no es que formalmente la consignemos. Lo más importante de la representación política es que exista en la realidad y que en la realidad el representante sienta que es un representante de alguien, que para representar a ese alguien, usa su voluntad, usa su capacidad, usa su intelecto, etc.

Pues el representante, en esta lógica de que hablamos, no va por libre, digamos sí tiene que representar, pero con sus capacidades, con sus características, porque es electo precisamente por esas características y por esas capacidades. Y la otra parte es fundamental; no sólo que el representante se sienta que es representante, sino que el representado se sienta que es representado. Y esto es fundamental para el funcionamiento del sistema político y para el funcionamiento del sistema judicial.

Desafortunadamente, podemos observar que muchas veces el beneficiario de la democracia representativa no ha sido el pueblo, por esa razón se ha pretendido avanzar hacia sistemas democráticos que concedan una mayor participación ciudadana, con mejores resultados e instituciones que favorezcan a la colectividad en general, así, ha surgido la llamada democracia semidirecta, la cual permite a los ciudadanos expresar su opinión sobre los asuntos públicos, a través de algunas instituciones como la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum. Esta especie de democracia se orienta hacia un orden normativo más justo, en donde la ciudadanía tiene una participación determinante. Además, se sigue dando el sufragio universal para nombrar a los representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, utilizando procesos electorales más depurados que permitan una mayor intervención de la ciudadanía.

### **2.4.3. Democracia Semidirecta**

“Los institutos de democracia semidirecta no tuvieron presencia en el constitucionalismo del siglo XIX fuera de los textos napoleónicos y de la revisión de la Constitución Suiza de 1884 y aparecen en el constitucionalismo europeo de primera posguerra”<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> GONZÁLEZ Schmal, Raúl. “Democracia Semidirecta y Participativa.” Democracia y Gobernabilidad. p. 94.

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 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 e los medios de comunicación así como también se encuentra sólo para emitir su opinión, como un elector apenas significativo en el conjunto de los electores”<sup>37</sup>

Son considerados formas de democracia semidirecta el plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato, ya que son formas mediante las cuales los ciudadanos toman decisiones.

A pesar de que en este tipo de democracia, se cuenta con una alta participación por parte de la ciudadanía, no se configura como en los tiempos de la antigua Grecia, es decir, donde el pueblo reunido periódicamente en asambleas integradas por un número reducido de ciudadanos, con soberanía casi ilimitada para administrar los asuntos de gobierno de forma directa con algunos cargos de elección popular, tomaba las decisiones más importantes de una comunidad y donde el concepto de representación estaba excluido; ya que en esta democracia “los electores no son quienes las cumplimentan y esa es la razón por la que se deben denominar semidirecta.”<sup>38</sup>

Por lo antes expuesto, en este trabajo, para designar a las figuras como plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato, utilizaremos el concepto democracia semidirecta, por ser este el que, a nuestra consideración, más se aproxima al contexto actual de estas figuras.

Actualmente la tendencia en el ámbito internacional – Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela, Chile, Canadá y 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

---

<sup>37</sup> SARTORI. Op Cit. p. 104.

<sup>38</sup> Enciclopedia Jurídica Mexicana. pp. 137 -139.

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

Los instrumentos de la democracia semidirecta, más que antagónica, tienden a ser complementarios de las instituciones de la democracia representativa; con esta se trata de corregir deficiencias en el funcionamiento de las instituciones de representación, empero, lo anterior no significa o garantiza una mayor democracia, ya que, en esta influyen otros factores como lo son, la conciencia del elector a participar en esos procedimientos, o bien, las tendencias de los medios masivos de comunicación, así como, la intromisión de los partidos políticos en organizaciones sociales y los intereses de grupos poderosos.

En este punto, nuestra perspectiva toma trascendental importancia la educación electoral, en relación a la preparación del ciudadano para tomar decisiones importantes.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que no siempre es feliz la adopción de estos procedimientos, que su manipulación también es posible por parte de los gobernantes, y que pueden ser instituciones de aparador que no trasciendan.

## **2.5. Fines de la Democracia.**

### **2.5.1. Políticos.**

De todas las formas de democracia, la democracia política es indudablemente la más antigua. Definido este como un sistema de gobierno en el que todos los ciudadanos participan, eligiendo representantes en votación secreta de acuerdo con una ley fundamental, llamada Constitución. Es más, podríamos decir que la democracia política es el género y la democracia en el ámbito económico y social son las especies.

Idealmente el principal fin político de la democracia debiera ser una forma de gobierno que permitiera a todos los ciudadanos participar en decisiones. Y que en cada ocasión definiera el bien común y concretar su acción a alcanzarlo.

### **2.5.2. Jurídicos.**

Los fines Jurídicos de la democracia, sería el contar con un sistema jurídico, que permita a su población participar junto con el gobierno, en la toma de decisiones.

### **2.5.3. Económicos.**

El bienestar material y social de un Estado depende de su economía, pues no se puede prestar servicios sociales cuando se carece de los recursos económicos necesarios.

Hay una corriente que nos dice que el fin sería establecer la democracia en el lugar del trabajo y dentro de la organización y gestión del trabajo. Así contaremos con un autogobierno del trabajador en su propia sede de trabajo.

Otra corriente, a la cual unimos nuestra opinión, nos dice que el fin económico de la democracia será pues, mantener en 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.

### **2.5.4. Sociales.**

Los fines sociales de la democracia debe ser una lucha constante por la búsqueda de igualdad de condiciones, guiada preponderantemente por el nacimiento de un espíritu igualitario. Estar en una constante búsqueda de formar una estructura social horizontal, en lugar de una estructura vertical.

Que las personas que integran la sociedad se reconozcan 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 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 macrodemocracias de conjunto, a la superestructura política.”<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la Democracia? Editorial Taurus. México. p. 258.

## **2.6. Las Diferentes Vías para tomar Decisiones en un Gobierno Democrático.**

### **2.6.1. Sufragio**

Podemos decir que el derecho al sufragio universal es una de las prerrogativas esenciales en todo sistema democrático; ya que es la base de la integración, conformación y legitimación de todo gobierno que se diga tener este tipo de sistema.

La palabra sufragio proviene del latín Suffragium, que significa ayuda, favor o socorro.

Comúnmente se define desde el punto de vista político, como el acto o determinación de la voluntad de carácter expreso, mediante el cual una persona emite un voto en el seno de una colectividad de la que es miembro.

Por su parte Javier Orozco entiende al sufragio como “aquel derecho político que se encuentra a disposición de la ciudadanía de un Estado, mediante el cual decide la conformación del gobierno y por ende, determina las políticas a seguir por éste.”<sup>40</sup>

Así mismo el maestro Felipe de Tena Ramírez, dice que, el sufragio “es la expresión de la voluntad individual, en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la voluntad general.”<sup>41</sup>

La lucha por la abolición de la esclavitud, limitantes económicas, el reconocimiento del voto de la mujer, entre otros, son algunos de los retos hoy superados, que significan mucho en el largo camino para el reconocimiento del sufragio universal.

La esclavitud fue proscrita en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa, en cuyo artículo primero afirma que todos los hombres han nacido, y continúan siendo, libres e iguales en cuanto a sus derechos, y que las distinciones civiles sólo podrán fundarse en la utilidad pública.

---

<sup>40</sup> OROZCO Gómez, Javier. Estudios Electorales. p. 28.

<sup>41</sup> TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. p. 96.

No obstante, en Estados Unidos de América, la esclavitud continuó más haya de mediados del siglo XIX. Cuando se preparaba para colonizar California, Nuevo México y UTAH, el pueblo se encuentra dividido de opinión en cuanto a cual debería ser la actitud que deberían asumir respecto de la unión para con ellos; “los sureños esclavistas pidieron que se les permitiera colonizar las tierras adquiridas de México; los norteros antiesclavistas se pronunciaron porque se prohibiera la esclavitud en las nuevas regiones; un grupo moderado pidió que la línea trazada por el compromiso de Missouri se extendiera hasta el Pacífico, con estados no esclavistas al Noroeste de ella y estados esclavistas al Sur, y finalmente otro grupo propuso que el gobierno debía permitir que los colonos fueran a los nuevos territorios con o sin esclavos, y que fuera el propio pueblo el que resolviera la cuestión cuando llegase el momento de organizar la región en estado”<sup>42</sup>, esta última propuesta es la que fue aceptada.

Es en este tiempo cuando surge el Partido Republicano, cuyo programa se pronunciaba por la prohibición de la esclavitud en todos los territorios, siendo su candidato para la presidencia Lincoln.

Al comienzo de la Guerra de Secesión, y durante ella, Lincoln emite en 1863, la Proclama de Emancipación, a través de la cual, puso en libertad a los esclavos y los invitó a unirse a las fuerzas de la Unión. Se suceden al triunfo de la Unión, la reelección de Lincoln en 1864; la décima tercera enmienda que proscribió la esclavitud en 1865 y la Ley de Derechos Civiles de abril de 1866. Más tarde y con el fin de afianzar los derechos políticos de la población negra, el Congreso aprobó la Decimoquinta enmienda que en 1870 fue ratificada por las legislaturas estatales, y de conformidad con la cual el derecho al sufragio de los ciudadanos no puede ser negado ni restringido por la Unión, ni por ninguno de los estados por razones de raza, color o previa condición de servidumbre. Sin embargo, los estados sureños no conformes con esta medida, reaccionaron imponiendo como condición para ejercer los derechos políticos, el que los votantes comprobaran conocimientos de idioma inglés y ser contribuyentes fiscales.

Esta lucha continuó hasta lograr que en 1964 se adoptara la vigésima cuarta enmienda a través de la cual se precisó que el derecho a voto no podrá ser denegado o limitado por

---

<sup>42</sup> PATIÑO Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. p. 76.

los Estados Unidos o por estado alguno en razón de la falta de pago de impuestos; mas tarde con la Ley de los Derechos de los Electores de 1965, se puso fin a la práctica de formular pruebas de escritura y lectura, disponiéndose que una educación de sexto grado en las escuelas prueba que el elector sabe leer y escribir; y finalmente la Ley de los Derechos Civiles de 1975 eliminó el requisito de saber leer y escribir en inglés.

Como podemos observar, en la mayoría de los países el derecho a voto, en un principio se encuentra restringido a ser ejercido sólo por ciertos grupos; ya sea por restricciones que resultan lógicas, como por el ejemplo que se les niegue el voto a menores o porque son originadas en base a prejuicios propios del clima político del momento que se esta viviendo, a este tipo de sufragio le denominaremos sufragio censatario.

El sufragio censatario lo entenderemos como aquel que hace referencia a las distintas limitaciones al derecho a voto, ya que del censo político o padrón electoral se excluía a quienes no reunían ciertos requisitos. Se configuran en atención a consideraciones económicas, educativas, raciales, ideológicas y sexistas.

En cuanto a las limitaciones al voto por consideraciones de tipo económico, encontramos que era necesario la comprobación de un determinado ingreso, así como, de una cierta renta anual, y todos aquellos que no acreditaban este requisito, no eran registrados en el padrón electoral o censo político, quedando por lo tanto imposibilitados para poder ejercer su voto.

En esta modalidad de las limitaciones, se dio lugar, en algunos países, a la conformación del llamado voto doble, plural o calificado, ya que existían ciertos ciudadanos que, en atención a su capacidad contributiva, se les reconocía el derecho a votar en una misma casilla no una, sino, varias veces, o bien a votar en dos o más demarcaciones electorales.

Por lo que, se refiere a las limitaciones por consideraciones de tipo educativo dieron como resultado que le fuera negado el voto a los analfabetas y que en otros casos se les concediera un voto doble o calificado a aquellas personas que acreditaran un elevado nivel de escolaridad; argumentando que las personas que no saben leer y escribir no están en condiciones para comprender el valor y el sentido de su voto y que, por lo tanto,

resultan ser presa fácil de demagogos o patrones que los inducen a sufragar por candidatos que favorecen a intereses personales.

Por el contrario quienes defienden el derecho a voto por parte de los analfabetas, fundan su postura argumentando que el hombre, por el solo hecho de serlo, tiene el inalienable derecho a formar parte en la elección de sus representantes y a través de ellos, en la elaboración de leyes y en la estructuración de las instituciones políticas que deben regular la vida en sociedad; que el hecho de no saber leer ni escribir no impide el apreciar cuáles decisiones políticas los afectan y cuales los favorecen, así también argumentan que el responsable del analfabetismo es la sociedad, por lo que negarle a las personas analfabetas el derecho de voto, implica una marginación adicional a la que sufran social y culturalmente hablando.

Las limitaciones al voto por consideraciones de tipo racistas se dieron como resultado que ha ciertos grupos de judíos o de comunidades negras se les negara el voto en algunos países.

Asimismo, las limitaciones al voto por consideraciones de tipo ideológicas fueron usadas con el propósito de que no pudieran votar grupos de personas que no comulgaban con la ideología del partido en el poder, como sucedió en algunos casos con los judíos, comunistas, etc.

Por su parte, cuando hablamos de limitaciones de tipo sexista se basaron primeramente, en una supuesta ineptitud natural de las mujeres para cuestiones políticas y más tarde se apoyaron en la consideración de que la política es un combate en el que no hay sitio para las mujeres. Ahora bien, los esfuerzos realizados por las mujeres durante los conflictos bélicos mundiales, dieron como resultado que se comenzara a reconocer a las mujeres plena igualdad electoral, en la actualidad casi todas las Constituciones reconocen la plena igualdad jurídico- electoral de mujeres y varones.

Consideramos importante hacer la aclaración que, sufragio y voto se emplean como conceptos equivalentes, aunque dentro de la doctrina se hace distinción entre ellos.

Así, para una corriente, el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En este sentido sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en ley, mientras que el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en todo tipo de cuerpos colegiados.

Por otra parte, otra corriente nos dice que el derecho a voto en materia electoral se concretiza a través del sufragio, de tal manera que sólo pueden sufragar los que tienen derecho para votar. Ahora bien, con independencia de esta precisión semántica no existe inconveniente alguno para utilizar ambos términos como sinónimos.

Se aprecia en el voto una doble función; una función mecánica, y como la forma de manifestación del sufragio.

En su función mecánica, el voto hace posible dos situaciones: primera, la de materializar la voluntad del sujeto en una papeleta y; segunda, como medio para hacer posible el recuento o suma, para determinar la voluntad general.

Como forma de manifestación del sufragio, el voto consiste en la expresión de la voluntad del ciudadano de hacerse representar por medio de la elección, ó lo que es lo mismo, elegir a sus representantes.

Por lo que, hace a la evolución del sufragio en nuestro país, cabe señalar que la universalización del sufragio también ha sido producto de una serie de luchas reiteradas a través del tiempo.

En efecto, la generación hacedora de la independencia, particularmente la de Hidalgo y Morelos, luchó no sólo por independizar a México sino también por erradicar de nuestro medio la esclavitud y la servidumbre, tal y como se encuentra plasmado en nuestra Constitución de Apatzingán 1814, en donde se asienta por primera vez e instituye en el artículo VI, el sufragio universal. Así la abolición de la esclavitud fue confirmada por la primera Constitución que rigió los destinos de México independiente (1824); otro momento significativo en relación con la extensión del derecho al voto se sucedió durante el Congreso Constituyente de 1856 – 1857, ya que al discutirse esta materia, se suprimió la

exigencia de saber leer y escribir para poder votar, este logro se refleja en los artículos 35 y 36.

En 1912 se reforma la constitución de 1857, y se adopta el sistema de elección directa, lo que ocasiona que se abandone el sistema de elección indirecta, en el que los ciudadanos transfieren su derecho a elegir a sus representantes a un grupo reducido de electores.

Venustiano Carranza, propone al Congreso Constituyente se 1917 que ratificara y ampliara el sistema de elección directa para todos los cargos de elección popular. Otra medida tendiente a ampliar el cuerpo electoral se sucedió con la promulgación de la Constitución de 1917, que se dispone en el artículo 34 que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos mayores de 18 años si eran casados y los solteros mayores de 21 años y que además tuvieran un modo honesto de vivir.

En 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de los nacionales de ambos sexos.

En 1970 el artículo 34 se modifica, con el propósito de reducir el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir no 21, sino 18 años de edad, esto con independencia de su estado civil.

Las conquistas aquí descritas, han dado como resultado que en la actualidad, nuestro sistema político mexicano reconozca el ejercicio de diferentes derechos políticos fundamentales tales como el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política, siendo así, como los ciudadanos intervienen en la vida política.

Actualmente nuestra Constitución establece en su artículo 35 fracción I, la prerrogativa del ciudadano mexicano de votar en las elecciones populares; asimismo, el artículo 36 fracción III señala que es obligación del ciudadano de la República votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda, aunque consideramos importante precisar que la situación de incumplir con la obligación de votar no ha sido regulada

específicamente. El ideal sería que todos los ciudadanos acudieran a votar en las elecciones, porque de lo contrario están negando la conquista de un derecho, que le permite elegir a sus representantes y a un programa político que guiará el rumbo de nuestro gobierno, pero actualmente depende del civismo y la responsabilidad de cada ciudadano.

Este marco constitucional sirve de fundamento para diversas leyes electorales de nuestro país. Así, el vigente Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) retoma la fuente primaria del Derecho Electoral Mexicano, para reiterar que votar constituye una prerrogativa y una obligación para el ciudadano mexicano, así también señala como características fundamentales las siguientes:

- a) Es Universal. Porque el derecho de voto se concede a todo ciudadano por el solo hecho de serlo, con independencia de su fortuna, capacidad, religión, raza, etc.

En nuestro país para ser considerado ciudadano mexicano se deben contar con tres requisitos importantes, primero, no importando el sexo deben tener la calidad de mexicanos conforme a lo dispuesto en el artículo 30, segundo, que tengan 18 años cumplidos y tercero que cuenten un modo honesto de vivir. Esto es, un hombre un voto. No obstante pueden existir restricciones como las que hemos visto (edad, nacionalidad) que impiden su atribución universal.

- b) Libre. Nadie puede ser obligado o coaccionado por alguna fuerza y bajo ningún pretexto en el ejercicio de su derecho de sufragio. Estas presiones pueden ser de tipo física, psicológica o moral.
- c) Secreto. Lejos han quedado los tiempos en los que Montesquieu expresaba las ventajas del voto público para favorecer el civismo y la responsabilidad de los electores. Ahora se ha impuesto la necesidad de que el voto sea secreto para que los electores puedan ejercer su derecho con total libertad, en forma personal e íntima, alejados de cualquier presión que se pueda ejercer sobre éste.

Este secreto se concibe como un derecho del elector y no como una obligación impuesta al mismo, puesto que, el elector, en cualquier momento, puede revelar el sentido en que emitió el sufragio.

Para que este principio se constituya a su vez, en garantía, corresponde al legislador electoral prever los elementos instrumentales que lo aseguren: tales como que los electores se acerquen de uno en uno a la Mesa, que la votación sea hecha de manera individual y sin aglomeraciones, la introducción de la papeleta en la urna personalmente, bien a la vista del elector, la imposición de un modelo oficial de papeletas, que exista al menos, una cabina electoral para garantizar el voto secreto, si bien no es obligatoria la utilización de la misma por parte de los electores.

Asimismo deberá existir una urna, fabricada según el modelo oficial, que requiere la utilización de material transparente y que sea desmontable para proceder a la extracción de papeletas a fin de efectuar el correspondiente recuento. En caso de coincidir varias elecciones, cada una de ellas requerirá una urna especial.

- d) Directo. El cuerpo electoral elige directamente a los candidatos para el ejercicio de un determinado cargo, es decir, no existe ningún intermediario entre quien otorga el voto y quien lo recibe.
- e) Personal e intransferible. Porque es exclusivamente individual, pertenece ese derecho al ciudadano el cual no puede por ningún motivo enajenar, delegar o transferir.

Pero no todos los ciudadanos mexicanos pueden gozar de este derecho, ya que debemos tomar en cuenta lo que establece nuestra Constitución en su artículo 38.

**Artículo 38.-** “Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.”

Como bien sabemos el proceso electoral engloba una serie de etapas, que implica toda una organización administrativa, la presentación de candidaturas, la campaña electoral, ... etc., todo este proceso para culminar en el acto de emisión del sufragio.

Es así como podemos ver que, el voto implica, el momento central de todo proceso electoral, por esta razón su emisión es objeto de una minuciosa regulación, en prácticamente todas las leyes electorales, con el fin de asegurar que el sufragio sea libre.

El legislador electoral reúne toda una serie de garantías tanto personales como materiales, así también toma precauciones destinadas a evitar los errores o los fraudes electorales y, en caso de que se hubiesen producido, procura de mecanismos para subsanar esta situación, con el fin de que los resultados sean efectivamente el reflejo de la voluntad del Cuerpo Electoral.

Por desgracia el sufragio como derecho primordial para la existencia de un régimen democrático, no siempre es ejercido con plenitud por parte de los ciudadanos mexicanos, quienes suelen comportarse respecto a éste, con indiferencia originando el fenómeno del abstencionismo.

La abstención, es un término que deriva de la voz latina *abstentio*, significa en su acepción usual inhibición o privación, un no hacer o no obrar que normalmente no produce efecto jurídico alguno; referido a la política, es la expresión doctrinal que hace referencia a la no participación de los ciudadanos en las tareas públicas o el no ejercicio de un derecho o una función también de carácter público.

Planteado en estos términos, el concepto "abstencionismo" no es más que la otra cara de la moneda del concepto "participación", por lo que se configura como antítesis o negación de éste.

El *abstencionismo electoral*, que se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa, es una expresión de descontento, de desmotivación o, según otras interpretaciones, de la aceptación y consentimiento de los gobernados respecto de sus gobernantes. Es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de *voto*.

Dentro de este abstencionismo, podemos considerar la existencia de varios tipos de abstencionistas:

Abstencionismo retraído.- Su comportamiento apático se explica en función de una pereza a la participación electoral, siendo individuos que tienen la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual, son individuos retraídos de todo interés por lo público.

Abstencionismo rebelde.- se configura como el sector de individuos que considera el sistema institucional como la barrera para la satisfacción de objetivos e ideales; se caracteriza por el rechazo de la legitimidad del sistema político.

Cuando traspasa los límites de la decisión individual para convertirse en un movimiento que promueve la inhibición participativa o abstención activa, con el objeto de hacer pública la oposición al *régimen político* o al sistema de partidos, toma la forma de abstencionismo de lucha o beligerante.

Abstencionismo incompetente.- Caracterizado por aquel individuo que, llegado el momento de las elecciones, no sabe por quién votar.

Este individuo, que es receptivo a la campaña electoral dentro de la media poblacional, se encuentra en una situación de duda a la que no es capaz de encontrar salida. No es un abstencionista pasivo, puesto que quiere votar e intenta formarse un juicio que le permita

inclinarse por una de las opciones partidistas sometidas a "oferta"; tampoco se halla en situación de expresar un descontento contra el sistema político ni tampoco puede ser considerado como un individuo resignado o derrotista. Básicamente, carece de argumentos definitivos que le movilicen en un sentido u otro, en una situación de claro resultado electoral.

Unido a éste podríamos denominar el abstencionismo cívico, en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo que emite el voto en blanco.

Como podemos observar, el abstencionismo puede ser originado por una serie de causas de tipo psicológicas (apatía, indiferencia, desideologización, desinterés o escepticismo); políticas (protesta, descontento, no identificación con su representante, falta de credibilidad) o que tengan que ver con la capacidad de discernir de cada ciudadano. Convirtiéndose así en un mecanismo opaco que esconde una pluralidad de motivaciones.

Como sistema usual evidencia un manifiesto peligro para los grupos o individuos que lo practiquen, ya que supone un apartamiento, una abstracción o un desinterés manifiesto en la vida pública nacional. Ya que como vimos, implica una renuncia tácita por parte de los electores hacia el derecho de sufragio, ante una situación concreta que se somete a su consideración por el Gobierno.

El derecho al voto, en su ejercicio, equivale a una declaración de voluntad libremente emitida por el individuo.

En todo caso, el *sistema político* democrático no pierde *legitimidad* con el descenso del nivel de participación, pues la abstención es admitida o tolerada como forma de expresión política en la *democracia*, aun cuando su ideal es el participativo pleno de la totalidad de los ciudadanos.

No obstante lo anterior, hay que tener presente que mientras la sociedad permanezca indiferente o apática frente a los asuntos públicos, los abusos de poder y las arbitrariedades estarán a la orden del día; por el contrario, si el pueblo se encuentra

enterado de su vida política dará como resultado un equilibrio de poderes y el ejercicio pleno de la democracia.

### **2.6.2. Plebiscito.**

Encontramos el origen del plebiscito en la República Roma, en el cual, la clase plebeya, convocada por el tribuno, tomaban deliberaciones sobre alguna cuestión que principalmente versaban sobre la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado Romano. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes. También se le llamaba 'concilium plebium'.

El doctor Guillermo Caballeras de Torres define al plebiscito señalando lo siguiente: "En la antigua Roma, decreto de la plebe o ley votada por el pueblo convocada por tribus, propuesta por un magistrado popular (el tribuno de la plebe) y en la deliberación separada de los patricios y senadores. Estos plebiscitos o leyes populares sólo obligaron en un principio a los plebeyos, hasta que, creciendo su influencia, adquirieron fuerza obligatoria para los patricios también".<sup>43</sup>

En consecuencia, el plebiscito fue identificado como una ley aprobada por votación popular, pero con el tiempo se fue ampliando su aplicación, por ejemplo, en Francia se le considero como una consulta al pueblo respecto al Jefe de Gobierno, para determinar si se conservaba en el poder a través de la votación popular. Por lo tanto, el plebiscito llegó a constituirse en una especie de consulta popular sobre decisiones fundamentales.

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

---

<sup>43</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. p. 307.

Diversos autores han abordado el tema que nos ocupa para precisar sus elementos y contenido. Al respecto Bobbio y Matteucci consideran al plebiscito como “una votación popular sobre temas de relevancia constitucional.”<sup>44</sup>

Di Elisur Arteaga en su obra Derecho Constitucional, sostiene que "En los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía."<sup>45</sup>

Entretanto, García Pelayo completa el concepto al afirmar que: “es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir... no gira en tono a un acto legislativo, sino a una decisión política.”<sup>46</sup>

De las definiciones anteriores podemos observar que el término plebiscito se utiliza en primer lugar para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales (donde los textos constitucionales mencionan con más frecuencia el referéndum) y, que debido a su excepcionalidad, se utiliza con más frecuencia el término plebiscito para indicar ya sea pronunciamiento populares no precedidos por actos nacionales o estatales y, sobre hechos o sucesos (no actos normativos) que debido a su excepcionalidad no encuentran una disciplina constitucional, su cualidad es que se trata de decisiones que comprometen el destino nacional o estatal y, por tanto, es deseable que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.

En el derecho político se considera al plebiscito como la consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental o sobre su voluntad de independencia o anexión a cierta forma de organización política. Dentro de las decisiones que pueden ser sometidas a plebiscito están las de consultar o confirmar mediante decisión popular actos de gobierno o la persona que los dirige.

Es importante notar que al comenzar su aplicación el plebiscito comprendía materias políticas y también legislativas; con el paso del tiempo esta figura ha ido evolucionando, y ahora se le ha dado el carácter de una forma de consulta popular respecto a decisiones

---

<sup>44</sup> BOBBIO, Norberto, MANTEUCCI, Incola. Diccionario de política, L-Z. p. 1183.

<sup>45</sup> ARTEAGA Nava, Elisur. Derecho Constitucional. México Oxford University Press. 2001.

<sup>46</sup> GARCÍA, Pelayo. Citado por. PUERTAS GOMEZ, Gerardo. Democracia e Instituciones de Democracia Semidirecta una Aproximación Teórico – Conceptual. Revista Justicia Electoral. p. 80.

políticas y no respecto a cuestiones legislativas, con lo que se aleja de su origen, pero mediante la consulta se conserva la esencia de representar la voluntad popular sobre cuestiones fundamentales, lo cual se obtiene a través de la votación directa del cuerpo electoral.

### **2.6.3. Referéndum.**

La historia nos remonta al siglo XVI cuando surge el referéndum, entrelazado con la nueva democracia y la soberanía popular como resultado de las ideas que permiten su aparición. El referéndum surge en los comienzos federales del gobierno de los cantones actuales de la Confederación Suiza: el Graubünden y Valais, considerados simples distritos aliados. Entre 1830 y 1840, con la regeneración liberal, Suiza adopta la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular.

El referéndum de la época moderna surge con los pensadores de la revolución francesa al presentarse el proyecto de Constitución de 1793, en la que el cuerpo de ciudadanos llamado La Convención exigía que toda Constitución debía estar aceptada previamente por el pueblo.

En los Estados Unidos se ha practicado el referéndum desde 1778, para la ratificación en la consulta efectuada en Massachusetts, cuando se tenía que aprobar o rechazar su Constitución, le siguieron los estados de New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, iniciándose una tradición de uso del referéndum para tratar los asuntos constitucionales de los estados.

El maestro José Gamas Torruco define al referéndum como “la consulta directa a la nación. La institución tiene antecedentes remotos en la democracia directa primitiva. Durante mucho tiempo fue descartada, pero a medida que la democracia arraigó se fue difundiendo.”<sup>47</sup>

El autor citado no precisa el contenido del referéndum, ya que solamente hace mención de que se trata de una consulta directa a la nación, sin embargo, no hace mención del objeto de la misma. Sin embargo en nuestros días se considera al referéndum como una

---

<sup>47</sup> GAMAS Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano. 192.

votación popular sobre decisiones de carácter legislativo, es decir, para que se acepte o no una ley o una reforma constitucional.

Se podría decir que este es un mecanismo de la democracia participativa, que tiene un carácter estrictamente normativo, "su objeto es la creación, modificación, adición o derogación (en su caso abrogación) de normas jurídicas generales e incluso, de enteros ordenamientos jurídicos, como lo es la Constitución o leyes fundamentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, bandos municipales o acuerdos administrativos de validez general."<sup>48</sup>

Por su parte el referéndum tiene diferentes clasificaciones, que por el momento solo serán mencionadas, ya que en el capítulo posterior se hará un estudio mas profundo sobre este tema:

- a) Por sus efectos puede ser constitutivo, modificativo o abrogativo,
- b) Por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio o facultativo,
- c) Por su origen puede ser popular, gubernativo o presidencial.
- d) Por su jurisdicción como parlamentario, estatal y regional.
- e) Por el momento en que se presenta puede ser sucesivo, preventivo o pragmático.
- f) Atendiendo al tipo de norma Constitucional, legislativo y reglamentario.

Como se observa en la clasificación antes mencionada cada tipo de referéndum determina el margen de maniobra del gobierno y, los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular.

Finalizamos diciendo que el referéndum tiene como uno de sus fines el obligar a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en la elaboración de las leyes.

#### **2.6.4. Iniciativa Popular.**

Otra de las instituciones elementales de la democracia participativa es la iniciativa popular, por medio de la cual se le reconoce al individuo o colectivamente a los ciudadanos, la prerrogativa para presentar proyectos o iniciativas legislativas y que éstas

---

<sup>48</sup> OROZCO Henríquez, José de Jesús, y DA SILVA Adaya, Juan Carlos. Op. Cit. p. 605.

sean consideradas por el órgano Legislativo, sin necesidad de que acudan ante alguno de los integrantes de ese poder para que puedan ser tomadas en cuenta.

Sobre éste mecanismo de democracia, encontramos su práctica principalmente en Suiza, donde se utilizan los procedimientos de la democracia directa, ya que estas instituciones están consagradas en la constitución federal; así también, en algunos estados de los Estados Unidos, existen estos procedimientos de participación ciudadana, en donde un grupo de ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley, siempre que contenga un número determinado de firmas y sea entre el 8 al 10% del cuerpo electoral.

Por su parte, la constitución Italiana consagra varios procedimientos de democracia directa, entre ellos la Iniciativa popular en materia legislativa, en donde el pueblo puede ejercer la Iniciativa de las leyes mediante una proposición formulada por 50,000 electores, que constituya un proyecto redactado en artículos.

Sobre el término de Iniciativa popular, son varios los conceptos que se desarrollan:

Se le considera como “procedimiento legislativo especial, autoriza al pueblo, o más propiamente dicho, al cuerpo electoral, a introducir innovaciones en la legislación con o sin consentimiento o conformidad de los órganos habitualmente competentes para ello. En efecto, esta institución no se limita a suscitar la consideración de un problema legal sino que impone su trámite imperiosamente y puede llegar a forzar la decisión afirmativa, cuando la legislatura se niega, si el cuerpo electoral se pronuncia a favor.”<sup>49</sup>

Por su parte Francois Jean nos dice que “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.”<sup>50</sup>

También se le reconoce como “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 numero de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el

---

<sup>49</sup> HERNÁNDEZ Martínez, Hugo. *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, p. 182.

<sup>50</sup> PRUD'HOMME, Francois Jean, *Op. Cit.* p. 25.

procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.”<sup>51</sup>

Por su parte la Cámara de Diputados comenta que “Es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos.”<sup>52</sup>

En el mismo sentido el tratadista Iván Escobar Fornos describe a la iniciativa popular diciendo que: “Un determinado número de ciudadanos puede presentar un proyecto de ley al Parlamento. Puede estar o no formulada en ley.”<sup>53</sup>

Una vez vistos los conceptos anteriores podemos decir que la iniciativa popular, consiste en el derecho otorgado a una o varias personas de presentar iniciativas sobre una determinada acción legislativa.

Podemos observar que para que se haga efectiva, la iniciativa popular debe ser respaldada por un número determinado de ciudadanos según el estado que la legisle; y debe versar sobre una materia en la cual pueda ser aplicada la mencionada iniciativa, ya que, normalmente los electores no pueden presentar iniciativas sobre materias que requieran un alto grado de especialización y de conocimientos.

#### **2.6.5. Revocación de Mandato.**

Los antecedentes de la revocación de mandato la encontramos con el denominado mandato representativo, en Francia el 23 de junio de 1789, cuando se anularon los límites impuestos a los legisladores, sobre la forma como debían resolver los problemas.

Fue Rousseu, quien dijo "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, aún comisionado y este no las cumple, puede ser

---

<sup>51</sup> BERLIN, Valenzuela Francisco, “Diccionario universal de términos parlamentarios”. p. 503

<sup>52</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Iniciativas de la LVIII Legislatura. México. 8 de noviembre de 2001.

<sup>53</sup> ESCOBAR Fornos, Ivan. “El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta”. Memorial del VII Congreso Inter - Americano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Febrero. 2002.

destituido mediante la revocación del mandato por los selectores o comitentes". Esta fue la base del recall o revocación del mandato, en donde se constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya, esta medida debe ser considerado como medidas reconstructivas del orden constitucional, respetuosas del sufragio electoral.

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

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 su parte el concepto mandato, proviene del latín *mandatum*, que quiere decir orden.

Se ha definido la revocación de mandato como: "... una institución jurídico – política que consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa, antes de que cumpla con el periodo para el que fue elegido, cuando consideren que ha incurrido en faltas de capacidad o probidad en el ejercicio de sus funciones"<sup>54</sup>

Es la figura que significa la posibilidad de convocar a una nueva especie de elección para ratificar o rectificar una representación popular ya aprobada, antes de que termine el periodo para el que fueron electos, fundada en que la actuación de los representantes ha sido a juicio de una parte considerable de los electores, deficiente o consideran que la actuación de sus gobernantes no se ha sujetado al cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron electos representantes; la deficiencia o a la desviación de sus actuaciones

---

<sup>54</sup> BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. pp. 853 -854.

respecto a la responsabilidad que le fue encomendada. Por ello la revocación del poder es una medida democrática que tiende a modificar, por incumplimiento, la encomienda que se había otorgado el representante político nombrado.

#### **2.6.6. Comité de Consulta Popular.**

Otra de las instituciones de la democracia semidirecta es la consulta popular, cuya finalidad es la de lograr una mayor participación por parte de los ciudadanos dentro de la vida política del país.

A criterio del profesor Jesús Orozco Henríquez la consulta popular puede constituir una institución importante para ayudar a lograr la expansión de la democracia; y entiende a esta como “aquel mecanismo ordinario por el cual los ciudadanos se pronuncian espontáneamente sobre temas no específicos de la gestión no gubernamental o quehacer público, o bien, mediando una convocatoria, en la cual, la propia ciudadanía manifiesta su parecer sobre un tema concreto, pero sin que determinen las propuestas o se limiten a ciertas opciones.”

Partiendo de esta definición podemos decir que la consulta popular es una institución jurídico política por medio de la cual la población de un país o de una región, manifiesta sus inquietudes y sugerencias al aparato gubernamental, con la intención de que éste, al escuchar la voz directa del pueblo, obtenga elementos verídicos y confiables, así, en el momento de la toma de las decisiones políticas y administrativas necesarias, se tenga un parámetro general de cuáles son los problemas, sus planteamientos y sus diferencias en una comunidad.

Resulta importante tener presente que este instrumento representa sólo un medio para conocer las demandas, aspiraciones y necesidades del pueblo, sin que ello implique una decisión definitiva sobre ciertas cuestiones.

A pesar de esto, coincidimos con lo expresado por Jesús Orozco ya que consideramos que la consulta popular tiene una singular trascendencia puesto que, a través de ella se puede participar en cuestiones fundamentales del gobierno, dando a conocer los anhelos o reclamos que tiene el pueblo para que se tomen en consideración. Ya que tiene como

finalidad el articular las demandas y problemas planteados por la población y así dirigirlos hacia planteamientos que den alternativas de solución variables, que respondan a las necesidades de la población.

En nuestra Carta Magna, el marco jurídico de la consulta popular la podemos encontrar en su artículo 26 el cual dice:

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

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

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

**Artículo 16 de la Ley de Planeación.** A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

I.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las

variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

**Artículo 20 de la Ley de Planeación.** En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán.

Así mismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades. Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

Es necesario que éstos procesos de consulta popular se den en un marco de honestidad, tanto de la instancia que promueve la consulta como de las personas que intervienen en la presentación de las demandas, sugerencias, propuestas y alternativas de solución; así como tomar en cuenta, el fortalecimiento de la capacidad de respuesta de la autoridad en cuestión frente a las demandas y problemas de la población, ya que de presentarse el caso contrario el resultado es contraproducente, puesto que se genera un sentimiento de frustración y desconfianza hacia éstas.

Por otra parte, la consulta popular debe ir más allá de un mero proceso de captación de demandas y propuestas, es decir, de información para la elaboración de planes o

programas. Su concepción en el sistema político mexicano debería ser tomado como un canal de comunicación permanente entre gobernados y gobernantes.

Se considera que las bondades de esta institución, son muchas ya que constituye una importante fuente de captación de las inquietudes de un pueblo, así como también es un eficaz medio que permite al aparato gubernamental conocer su realidad y la de la comunidad para una adecuada toma de decisiones políticas fundamentales.

### **2.6.7. Política Vecinal**

Cuando hablamos de política vecinal nos referimos a aquellas organizaciones comunitarias formadas por personas que viven en una misma Unidad Territorial, (colonia, barrio, pueblo, unidad habitacional, etc.) las cuales se definen por su identidad cultural, usos y costumbres.

Entre las organizaciones que encontramos de este tipo son las Asociaciones de Residentes, los comités de manzana, los comités y juntas vecinales.

Estas organizaciones son concebidas como órganos de colaboración en el plano delegacional; destinados a realizar tareas más bien colaterales, de enlace entre la ciudadanía y las autoridades.

Su principal objetivo es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos, así como, colaborar con las autoridades del Estado y las municipales.

Dentro de sus funciones se pueden destacar las siguientes:

- a) Representar a los vecinos ante cualquier autoridad, institución o persona para celebrar actos, convenios o contratos tendientes al desarrollo integral de la unidad territorial;
- b) Gestionar las soluciones de los asuntos o problemas que afecten a la unidad territorial;

- c) Ejecutar en el ámbito de la unidad territorial, las iniciativas y obras que crean convenientes;
- d) Ejercer el derecho a una plena información sobre los programas y actividades municipales, así como de servicios públicos en el ámbito comunal;
- e) Proponer programas y participar junto con las autoridades en las iniciativas tendientes a la protección del medio ambiente y en especial de la unidad vecinal.
- f) Relacionar a los habitantes del entorno en que hayan sido electos con los órganos político administrativo de las demarcaciones territoriales. Para la supervisión, evaluación y gestión de las demandas ciudadanas en temas relativos a servicios públicos; modificaciones del uso de suelo; aprovechamiento de la vía pública; verificación de programas de seguridad pública; verificación de giros mercantiles; en el ámbito y competencia de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales.

Entre sus atribuciones están:

- a) Representar los intereses de los vecinos de su colonia.
- b) Conocer, integrar, analizar y gestionar las demandas y las propuestas que les presenten los vecinos de su colonia. Así como dar seguimiento de éstas ante la delegación.
- c) Conocer y dar a conocer a los vecinos de su área de actuación, las acciones de gobierno que sean de interés general para la comunidad.
- d) Convocar a la comunidad para coadyuvar en el desarrollo y ejecución de obras, servicios o actividades de interés para la colonia.
- e) Participar, en su nivel de actuación, en la elaboración de un diagnóstico de la unidad territorial, para que puedan ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto de la delegación.
- f) Desarrollar acciones de información, capacitación y educación cívica que se consideren convenientes a fin de fortalecer su papel como instancia de representación vecinal.
- g) Promover la organización, la participación y la colaboración ciudadana en su colonia. Por medio de la información, capacitación o educación. Así como promover la coordinación de la unidad vecinal con otras.

- h) Organizar estudios e investigaciones sociales y foros sobre temas y problemas de mayor interés para su comunidad a la que representan.
- i) Promover y fomentar la organización democrática e incluyente de los comités de trabajo en su unidad territorial.
- j) Conocer y emitir opinión sobre los programas de trabajo y servicios públicos.

Como podemos observar éstas instancias de participación, equivalen más a “ayuda” y “prestación de servicio”, que a tomar una parte activa en las decisiones; ya que sus funciones son circunscritas a transmitir, recibir información, emitir opiniones y formular propuestas en algunos rubros de la administración y planeación urbanas.

No obstante, se incluyen este tipo de organizaciones, aún cuando consideramos que no son propiamente instancia de democracia directa, pero sí son una vía que sirve para tomar decisiones de carácter democrático, ya que representan un espacio que permite en determinados campos, la participación activa de los miembros de la comunidad, puesto que, a través de estas organizaciones se le hacen llegar a la autoridad diversas opiniones e interés correspondientes a ésta.

## **2.7. La Democracia y el Capitalismo.**

Uno de los principales rasgos del capitalismo es el proceso de conversión de los bienes en mercancías, manteniéndose en un constante intercambio de éstas; inclusive se llega a extremos en los cuales se “convierten en objeto mercantil lo que esencialmente solo puede ser sujeto: la fuerza de trabajo de los trabajadores.”<sup>55</sup>

Marx nos dice que “La persona a quien pertenece esa fuerza de trabajo ... y el poseedor de su dinero se encuentran en el mercado y traban relaciones mutuas en calidad de poseedores de mercancías dotados de los mismos derechos, y que sólo se distinguen por ser el uno vendedor y el otro comprador, ambos, pues, son personas jurídicamente iguales”.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Bolívar Echeverría. Estado Autoritario.

<sup>56</sup> Stanley Moore. Crítica de la Democracia Capitalista. Edit. Siglo Veintiuno Editores. S.A. México. 1981.

Del estudio realizado a este tema encontramos que la doctrina señala tres posturas una que argumenta que el capitalismo y la democracia están vinculados; esta postura señala que, al existir el capitalismo se genera una pluralidad de clases: clases populares, clases medias, clases dominantes. Y este pluralismo social genera un pluralismo político que es la base de la democracia: la competencia de clases sociales llega a la competencia política. Si no hay mercados no hay pluralismo. Si no hay pluralismo, no hay democracia. O a la inversa, si hay capitalismo, hay pluralismo y hay democracia.

Otra postura sostiene que capitalismo y democracia son incompatibles. Que el capitalismo siempre es la concentración del poder estatal contra los esfuerzos por democratizar y abrir camino para la competencia electoral y para la participación del ciudadano en la política.

Argumentan que actualmente el capitalismo no necesita de la mediación del Estado en el escenario de la actividad política, sino, sólo de la utilización del mismo como un instrumento directo en su puesta en práctica, ya que tienen una visión de democracia muy relativista; así que cuando extienden sus intereses que fortalecen sus posiciones estatales están en la onda democrática y cuando estos intereses están violados, amenazados, pasan a la política autoritaria y apoyan un régimen autoritario.

Y tercera, una versión que podríamos llamar un poco “centrista”, en la cual argumentan que el capitalismo y democracia son compatibles cuando se respetan la posición de los procedimientos. Señalan que a través de todo el período de su coexistencia, la relación entre capitalismo y democracia ha supuesto tanto conflicto como armonía.

Al respecto algunos tratadistas opinan que esta teoría no tiene una explicación de las relaciones más generales que podrían influir sobre cuáles son los parámetros en que ocurre la alternancia, y que hay prioridades anteriores a la formulación de reglas políticas, y debemos entender que las reglas políticas están formuladas dentro de los parámetros de las relaciones de clase que existen con anterioridad. Y cuando el poder estatal está establecido, cuando las clases sociales ya están establecidas, en este contexto se

discuten qué reglas van a operar y qué reglas no van a operar y cómo se van a redefinir las reglas según la composición de poder dentro del panorama sociopolítico.

Lo cierto es que para democratizar la administración no se requieren medidas económicas o jurídicas adicionales, sino la voluntad de los gobernados.

La apatía de las masas desaparecerá con la experiencia de que su voluntad política trasforma realmente su propia existencia mediante la transformación de la sociedad.

## **2.8. La Democracia y los Estados Totalitarios.**

Para comenzar el análisis de este tema vamos a retomar lo que es a grandes rasgos un sistema totalitario. De primera impresión podemos observar que Totalitarismo proviene de “totalidad”, y esta palabra la entendemos como algo que abarca e invade todo. Por lo tanto, lo podríamos interpretar como un sistema de dominación absoluto.

El diccionario concibe al totalitarismo como “un régimen político de carácter antidemocrático, en el cual la totalidad de los poderes permanecen a un partido único que no tolera oposición alguna.”<sup>57</sup>

Para Giovanni Sartori el “Totalitarismo denota el encapsulamiento de toda la vida asociada dentro del Estado, el dominio capilar del poder político sobre toda la vida extrapolítica del hombre.”<sup>58</sup>

Los estados totalitarios en sus inicios casi siempre tienen signos democráticos, como podemos observar en los comunistas y fascistas. En la Rusia soviética el pueblo formaba parte activa del gobierno y en Alemania e Italia se combatía la antigua oligarquía y se daba oportunidad a miembros de la clase media e incluso a miembros del más bajo nivel. Sin embargo, esta situación es únicamente transitoria, llegando una vez obtenida la monopolización del poder, se destruye todo intento de oposición hasta lograr un Estado unipartidista.

---

<sup>57</sup> HACHETTE, Castel. Diccionario Enciclopédico. p. 1635.

<sup>58</sup> SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la Democracia? p. 188.

Se convierte en un estado que observa la actividad pública y privada, que interviene de manera directa en la vida de los individuos, los que se convierten en simples instrumentos del Estado, que se impone a través de una minoría que cela la voluntad ciudadana y que aniquila toda libertad.

Una vez instalado no necesita ejercer constantes ataques de terror en su población, el totalitarismo llega a ser tan invasor, tan omnipresente, como para poder funcionar “dando miedo”. Todo su poder se encuentra sustentado en la policía secreta y sobre la brutalidad de la fuerza.

Desconoce en absoluto la soberanía popular, los derechos del hombre, las prácticas democráticas, el interés social. Se desconocen los intereses de la colectividad, la dignidad humana y el bien común.

Es aquí en donde existe una desigualdad absoluta entre gobernantes y gobernados.

Con lo anteriormente mencionado podemos decir que las características de un estado Totalitario son:

- a. Existe una ideología oficial
- b. Un partido monopolista, es el único autorizado para la captación y movilización de masas, controlado por una oligarquía. El cual atribuye al Estado el derecho de reglamentar la vida de todos los ciudadanos, con inclusión de sus intereses culturales y privados.
- c. Tienen el monopolio de la información y propaganda, funda un dominio de todos los medios de comunicación de masas.
- d. Posee el monopolio de las armas.
- e. Tiene un aparato policiaco secreto, omnipresente, vigilante sobre la propia población.
- f. El individuo no cuenta, lo que en verdad cuenta e importa es el Estado.
- g. Su tipo de economía es planificada.

Una vez descrito a grandes rasgos lo que es el estado totalitario, llegamos a la conclusión de que no existe espacio alguno para el ejercicio de la democracia en este sistema.

## **2.9. Crisis de la Democracia Representativa.**

Como vimos anteriormente, en sus orígenes la democracia representativa no estaba asociada a una forma de gobierno democrático; pero con el paso del tiempo, aunado a ciertos acontecimientos como la Revolución Francesa y la promulgación de la Constitución de Norteamérica, la concepción de la representación cambia, considerándose que los ciudadanos elegirían entre ellos a aquellos que los representarían en los cuerpos legislativos. Estos representantes serían sensibles a las opiniones del público, intervendrían, velarían y lucharían por los intereses quién los eligió, contando con el consentimiento de la ciudadanía, construyendo así, un puente de real entre el Estado y el pueblo.

Pero el sistema de representación, con el correr de los años fue abarcando cada vez más terreno hasta llegar al extremo de que son nuestros representantes los que ejercen la soberanía, tomando las decisiones en política social, económica, cultural y cualquiera otra y los representados nos quedamos en calidad de simples súbditos, reduciendo toda nuestra participación en política a emitir cada tres o seis años nuestro voto por las fórmulas y los programas que nos presentan los partidos políticos, quedando sujetos a los actos, errores o abusos de quien elegimos.

Desde mediados de este siglo, se criticó a partir de diferentes puntos de vista políticos y filosóficos, a esta democracia que reduce la participación de las mayorías a cruzar boletas electorales cada determinado tiempo y esperar después pacientemente a ver que el lo que hacen y lo que deciden nuestros representantes.

Los representados no tenemos ninguna posibilidad de intervenir en las decisiones de los representantes y éstos sólo responden políticamente hasta las siguientes elecciones en las que el voto ciudadano hace las veces de jurado calificador, que los aprueba o los desaprueba individual o colectivamente. Esto, sin embargo, es muy insatisfactorio para los ciudadanos interesados en lo asuntos de su comunidad y ha sido motivo para que se señale a esta democracia representativa como puramente formal, simulación de la verdadera democracia, en la que las burocracias y las dirigencias partidistas se

encuentran en la cúpula del poder y el pueblo sólo puede escoger entre unas u otras, pero dejándoles en la práctica el ejercicio de poder soberano.

La democracia siempre se ha asociado con participación ciudadana. No obstante, el tema cobró importancia cuando, a pesar de contar con un sistema democrático, las sociedades de algunos países no se sentían satisfechas con las consecuencias negativas que la democracia podía presentar, lo que provocó una crisis de satisfacción y desilusión de este sistema de gobierno.

Algunas de las causas que conllevaron a esta crisis son el incumplimiento por parte del gobierno de los principios de igualdad y libertad, el desprestigio de la clase política causada por la imposición de intereses personales o de grupo; el aumento de congresos desvinculados de la ciudadanía que los eligió; la existencia de grupos oligárquicos; la falta de representatividad de los partidos políticos; el dominio total de la vida política por parte de partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna; el predominio de la política mercadotécnica; acarreado consigo una problemática de crisis de gobernabilidad.

Entre los elementos que más inciden en la gobernabilidad de la "Democracia Representativa", es el fenómeno de la corrupción.

En el Diccionario Político, al respecto comenta que: "La corrupción política señala el comportamiento ilegal de un funcionario público con el fin de favorecer sus intereses particulares. El acto de corrupción siempre conlleva una recompensa a cambio."<sup>59</sup>

Este fenómeno incluye la práctica extorsión, hurto, desfalco del erario público, extorsión de fondos, sobornos, fraude, estafa, financiamiento de campañas electorales con "dinero sucio", nepotismo, así como el enriquecimiento ilícito, entre otros.

Desgraciadamente, los escándalos por corrupción forman parte integrante de los sistemas políticos; esta deformación ha pasado a ser una de las causas más importantes del

---

<sup>59</sup> <http://www.pjbonaerense.org.ar/abcpolitico/diccionario/alianza.htm>, consultado el 10 de abril de 2007.

desprestigio de la clase política, que de manera decisiva incide en la erosión y desgaste del sistema político.

La falsa ilusión de un cambio político, económico y social que se hacen durante las campañas electorales para abrir una expectativa, es otro de los fenómenos que regularmente se presenta y que una vez en el gobierno, comienza con bastante frecuencia un proceso de decepción, por no poder cubrir las expectativas que fueron prometidas. Prometen una cosa, y luego votan por otra.

Por otra parte, la gente, no se ve representada, ni en los partidos políticos ni en las instituciones tradicionales de la democracia representativa. Es poco usual que un votante encuentre un partido político que lo represente fielmente en todas sus preferencias. El votante podría estar contento con la posición del partido que ha elegido respecto de un tema, pero no gustarle sus políticas en cuanto a otro tema. Cuando vota un representante no puede tomar y elegir las políticas que él prefiere, debe escoger un partido y aceptar las combinaciones de políticas que ese partido ofrece. Existe una expectativa constante por parte de la ciudadanía que no encuentra reflejo en estas instituciones y hay una dinámica de las propias instituciones que tiende a recrearse, aislándose de la presión social o de la dimensión social del encargo que tienen.

Aunque también, la democracia electoral se está enfrentando a una disyuntiva: hablamos de la democracia mercadotécnica, donde hay un vaciamiento de contenidos de la oferta, se busca personalidades espectaculares que retraten bien y en donde la instrumentación del mensaje a través de los medios electrónicos sea el paradigma de la construcción del trabajo político electoral.

Es ese tipo de democracia, en donde son más importantes los publicistas que los candidatos, en donde son más trascendentes los eslogan que las propuestas de fondo y en donde la importancia del movimiento social es relegada porque es una democracia electoral que no cree que su escenario de acción sea una sociedad de ciudadanos, sino supone que su escenario de acción es una sociedad de clientes o de consumistas al que se les vende un producto electoral.

Esta tendencia de la democracia de reducir los procesos democráticos a un tema de marketing político, le da un rol de extraordinaria relevancia a un factor que trastoca transversalmente la realidad de la evolución democrática de la región al tema del dinero.

Las campañas en esta lógica mercadotécnica son extraordinariamente costosas (tal y como lo veremos en capítulos posteriores) y el vínculo entre candidato y ciudadanía prácticamente es inexistente porque el diseño de las campañas no tiene que ver con el contacto directo sino que tiene que ver básicamente con la emisión de un mensaje, de una estrategia publicitaria y el enganchamiento de los consumistas electorales en la compra de un producto. Incluso, hay gente que dice "ese candidato se vende bien"... "vende bien".

Nos encontramos entonces, en una profunda crisis de la democracia representativa, donde el desencanto por parte de la gente hacia la democracia representativa es manifiesta, ya que en vez de haber resuelto los principales problemas de la sociedad, no han sido capaces siquiera de reducir el crecimiento de la corrupción, el crimen, la violencia y la inseguridad ciudadana; la mala calidad de vida; el desempleo; la contaminación ambiental, etc. Muy al contrario, la clase política en nuestro país, se encuentra atrapada en la etapa primaria de su papel, que tiene que ver con la disputa del poder.

El dualismo sobre el cual hoy se funda la democracia representativa, que separa al ejercicio del voto, reservado a los electores, del ejercicio del poder, reservado a los representantes, debe superarse en alguna medida. Y la necesidad de superación de tal dualismo se hace cada día más evidente con la crisis.

Hay algunos Estados que para dar respuesta al creciente descontento resultante de esta crisis, introdujeron el concepto de democracia participativa, el cual no sólo implica la participación de la sociedad a través del voto, sino que introduce otros derechos y una nueva relación entre los ciudadanos y el gobierno. Las opciones que propone esta figura serán analizadas en el siguiente capítulo.

## Capítulo 3

### La Democracia Participativa.

“Las personas cuyas vidas están afectadas por una decisión deben ser parte del proceso por el cual se llega a ella”.

John Naisbitt

#### 3.1. Definición de Democracia Participativa.

Antes de describir el significado de democracia participativa, debemos detenernos, aunque sea someramente, a precisar que 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."<sup>1</sup>

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 activada por el propio sujeto. La participación es automovimiento, con todas las virtudes que se le atribuyen autodominio, autorrealización y autoeducación.

Al hablar de la participación ciudadana, nos referimos al conjunto de actividades e iniciativas que los ciudadanos despliegan afectando al espacio público desde dentro y por fuera del sistema de partidos.

Rousseau bien podría ser llamado el teórico por excelencia de la participación. Ya que su teoría política se centra en la participación individual de cada ciudadano y en la adopción de decisiones políticas. En su obra “El contrato social”, cada ciudadano es depositario de una fracción de la soberanía y como tal participa en las decisiones colectivas.

No obstante, la teoría participacionista surge más allá de la segunda mitad de este siglo, como un eslogan de los movimientos estudiantiles de la Nueva Izquierda de los años

---

<sup>1</sup> MERINO, Mauricio. “La Participación ciudadana en la democracia”. p. 9.

sesenta. Cronológicamente después de la formulación de la teoría elitista. De hecho, la democracia participativa surgió más como un movimiento espontáneo.

Esta teoría llega a establecer un concepto de participación que va más allá del ámbito político, aplicándolo a todo tipo de organizaciones, llegando a decir que participación no sólo son las acciones de los ciudadanos mediante las cuales buscan influir o apoyar al gobierno, sino que, es todo proceso desarrollado dentro de una organización mediante el cual los subordinados influyen o afectan las decisiones de los superiores.

Por lo tanto, la democracia participativa es aquella en la que *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, es decir, es a través del voto como emiten su opinión o por medio de una iniciativa. El actor en la democracia participativa actúa en soledad, por sí mismo, sin un debate de participación. Su deliberación no se encuentra precedida por un diálogo que la conformaría. Los problemas sometidos a referéndum se debatirán en los medios de comunicación, pero el decisor permanece como un receptor pasivo que no participa, ni siquiera mínimamente en el debate.

De lo anterior podemos observar que en la democracia participativa:

- a. No precisan intermediarios en la toma de decisiones.
- b. No existe una interacción directa en la discusión para la toma de decisiones, es decir, el individuo toma la decisión de una manera aislada.
- c. Al ser una decisión secreta e independiente, no puede ser moderada mediante intercambios, arreglos o correcciones.

El referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular 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.

Muchas veces este tipo de mecanismos funcionan como correctivos de las decisiones tomadas por la autoridad durante el ejercicio de la función gubernativa. Como tales, y con base en la esencia de participación, son considerados mecanismos de democracia participativa y no sólo semidirecta.

## **3.2. Tipos de Participación Ciudadana.**

Hay autores que hablan de que existen diferentes tipos de participación, esto es, 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.

### **3.2.1. Pasivas**

La democracia pasiva la encontramos en regímenes en transformación que no han llegado aún a la consolidación de una democracia liberal, pero que, 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.

Diversos autores destacan en las democracias de baja intensidad los siguientes elementos:

- 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.
- Iliberalidad que afecta a las libertades políticas, pero sobre todo se debe a la ausencia de un auténtico estado de derecho.

### **1.2.2. Activas.**

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.

La democracia activa tiene las siguientes características:

- La ciudadanía tiene la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, el 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.
- Tienen 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 democracia directa 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.<sup>2</sup>

### **3.3. Formas Activas**

Antes de empezar este análisis, se hace prudente recordar que en un Estado democrático de derecho hay muchos mecanismos de participación ciudadana y que estos le 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.

#### **3.3.1. Referéndum.**

Definiciones sobre referéndum se encontraron muchas y muy variadas, pero como a través del presente estudio se desea aportar datos concretos, a continuación se presentan sólo algunas de estas definiciones:

---

<sup>2</sup> CORREA, Enrique. “Participación Ciudadana y Gobernabilidad”. Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Política Públicas. FLACSO. [www.eurosur.org](http://www.eurosur.org).

La palabra referéndum viene del vocablo latino “referee” que significa referir, sus orígenes se remontan a las dietas medievales, donde los representantes de los estados confederados, una vez tomadas las decisiones, debían refrendarlas ante ellos, para que tuvieran validez.

El diccionario Universal de Términos Parlamentarios de la LIV legislatura Federal, anota que es el “procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo” y agrega que es “un procedimiento de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país”<sup>3</sup>

Diego Valadés, conceptúa al referéndum como “un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar o abrogar una o varias disposiciones de carácter legislativo”<sup>4</sup>

Se le concibe también como “el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo. Su operatividad se logra mediante el procedimiento de consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifieste su conformidad o inconformidad a los actos, objeto de la consulta. La naturaleza jurídica de la participación popular aunque se expresa como el autogobierno de una colectividad determinada, es variable en cada caso de acuerdo con los distintos sistemas, pues algunos autores piensan que se trata de un órgano estatal, por ejecutarse una función pública o bien de un acto decisión en la formación por el pueblo de la voluntad legislativa del Estado”<sup>5</sup>

Burgoa Orihuela, resalta su carácter jurídico al decir que “el referéndum, mas que implicar una fiscalización popular, es un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Vol. 1. pp. 818 – 821.

<sup>4</sup> VALADES, Diego. “La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano”. p. 277.

<sup>5</sup> BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral, Instrumento Normativo de la Democracia. p. 65.

<sup>6</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. p. 574.

León Duguit quien considera al referéndum como “la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta sobre determinada disposición legal que surge como complemento natural y hasta necesario del régimen representativo.”<sup>7</sup>

La naturaleza jurídica de este mecanismo de participación popular en la reforma de la ley, ha causado mucha controversia, pues unas veces se ha considerado como un acto de ratificación, otras de aprobación y en algunas de decisión, inclinándose la doctrina por considerarlo con relación a su función mas como un acto decisorio autónomo.

Con lo anteriormente expuesto podemos encontrar los siguientes puntos:

- Estamos en presencia de un referéndum cuando la participación ciudadana es en torno al proceso legislativo para actos de naturaleza normativa.
- Es un acto decisorio autónomo.
- En los regímenes de sistema representativo, se presenta como opción cuando un órgano legislativo debe pedir al electorado su opinión sobre si se adopta o no determinada reforma legal o constitucional.
- El cuerpo electoral expresa su voluntad mediante el voto universal directo por vía consultiva o deliberativa.

De los anteriores criterios autorales se concluye que el referéndum es un instrumento de sufragio en la democracia participativa, que consiste en el proceso por el cual el cuerpo electoral de un Estado, entidad federativa o municipio, participa por la vía consultiva o deliberativa, en la decisión de validar, ratificar o rechazar una disposición constitucional o legal propuesta o ya vigente.

### **Datos históricos.**

El término ‘referéndum’ proviene del siglo XVI y contiene una reminiscencia de los comienzos estrictamente federales del gobierno de dos de los cantones actuales de la

---

<sup>7</sup> DUGUIT, León citado por Uribe Vargas Diego. El Referéndum, Ensayo sobre la Democracia Directa. Pág. 63.

Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados.

Posteriormente, el concepto de referéndum fue modificado por los ideólogos de la Revolución Francesa, quienes crearon su propia versión de esta institución democrática, la cual consistió en que el pueblo debía votar para aceptar o rechazar toda Constitución que se quisiera promulgar. Así fue como la Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó la Constitución de 1793.

Desde entonces, el referéndum se extendió en numerosos países de América, Europa y Oceanía como: En la Unión Americana, cuando en 1778 fueron aprobadas por el voto popular las constituciones de los estados de Massachussetts, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island, adelantándose inclusive a los franceses o en Suiza que se adoptó este modelo, inaugurándose con la aprobación de la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802 a través del voto de todos los ciudadanos mayores de veinte años. Francia por su parte, también utilizó este recurso en varias ocasiones; con Napoleón Bonaparte para aprobar popularmente sus constituciones de 1799, 1802 y 1804, y lo hizo para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. La restauración del imperio, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales en el año de 1870.

La actual Carta Magna de Francia, es decir, la Constitución de la Quinta República, fue promulgada el 4 de octubre de 1958 tras someterse al veredicto popular el 28 de septiembre del mismo año.

### **Distintos criterios para su clasificación**

Se tienen diferentes criterios o puntos de vista que se pueden tomar en cuenta para elaborar una clasificación del referéndum. En ocasiones se hace tomando en cuenta la materia sobre la que versará o la eficacia que pudiera tener con su realización, otras veces según sus alcances o su momento de intervención en el proceso legislativo.

A continuación analizaremos algunas clasificaciones que algunos autores han formulado respecto a este tema.

a) Según **la materia o norma** que se trata de aprobar o rechazar, se divide en:

**Referéndum Constitucional.** Es el que se refiere a la modificación de reformas de normas de carácter constitucional plenamente vigentes. “Las consultas recaen sobre la formación o supresión de algún artículo, precepto de la constitución o de un texto constitucional”<sup>8</sup>. Por referirse a normas jurídicas supremas puede implicar desde una nueva forma de gobierno hasta una nueva integración de los poderes del estado.

Este referéndum no es aplicable a la ley ordinaria sino exclusivamente a la modificación de artículos constitucionales de otro modo no es operable.

**Referéndum Constituyente.** Se refiere a la formación o sanción de un acto del órgano constituyente tendiente a la adopción integral de una nueva organización constitucional del estado.

Tanto el referéndum constitucional como el constituyente versan sobre normas jurídicas fundamentales, la diferencia es que el primero opera sobre reformas de normas plenamente vigentes y el segundo sobre la aprobación o rechazo en bloque de una nueva constitución.

**Referéndum Legislativo.** Se refiere a la aprobación o rechazo tan solo de la legislación ordinaria. En este tipo de referéndum sólo las leyes aprobadas por un órgano legislativo son sometidas a votación popular. Este tipo de referéndum es el que se presenta de una forma mas reiterada en los sistemas parlamentarios. Normalmente no se encuentra presente su aplicación cuando se trata de leyes que afectan materias importantes, para el desarrollo nacional.

En estricto sentido el referéndum legal debe tener lugar cuando la ley ya ha sido discutida y aprobada, para que en la votación se considere finalmente si debe entrar o no en vigor, siendo un problema distinto si se trata de una modificación parcial o total.

---

<sup>8</sup> VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Vialidad del Referéndum Constitucional en el Ordenamiento Federal. Pág. 3.

**Referéndum administrativo.** Es aquel que se reserva para actos materialmente legislativos normativos como lo es un reglamento expedido por el ejecutivo.

b) Según **su fundamento** se dividen en:

**Referéndum Obligatorio.** Cuando la ley, reforma constitucional o el reglamento, deben por mandato de una norma del ordenamiento jurídico constitucional o legal someterse en todos los casos a la aprobación o desaprobarción del cuerpo electoral. Es en otras palabras, cuando el legislador establece como ineludible la ratificación de la comunidad a determinadas leyes, sin que se produzca ningún efecto de carácter jurídico en la nación en caso de rechazo. Es común que se señalen específicamente las leyes que serán referendadas en razón de la materia que regulen o la importancia que presenten.

En este caso el referéndum se convierte en el requisito necesario para la validez y la eficacia jurídica de determinadas normas legislativas.

**Referéndum Facultativo.** Sólo podrá ejercerse cuando por la trascendencia de las leyes sea solicitado por un determinado número de ciudadanos, o por algún órgano del estado competente para ello como el legislativo o el ejecutivo. También puede preverse por la constitución o la ley determinadas materias en que pueda realizarse facultativamente un referéndum y no dejarse a criterios subjetivos la trascendencia o no de una ley. García Pelayo determina que “es cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello”<sup>9</sup>

Destaca en este tipo de referéndum la eliminación de la obligatoriedad quedando facultados determinados sujetos para convocar en determinados casos a su realización. Es decir, no se puede llevar a cabo por cualquier persona, ni en cualquier momento.

Como sujetos, podemos encontrar a las instituciones parlamentarias, al ejecutivo o a una fracción del cuerpo electoral quienes tiene interés en someter a la confirmación ciudadana una ley, para lograr su plena legitimación, solamente que en este caso deberá de solicitarse en el periodo de discusión justamente para decidir la entrada en vigor de la norma cuestionada.

---

<sup>9</sup> GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. p. 183.

**Referéndum de Recomendación.** Este referéndum es ejecutado cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para colocar una determinada cuestión en la boleta, pero dicho órgano legislativo solamente se orientara por el resultado de la votación sin estar obligado a adoptarlo.

**Referéndum Voluntario o indirecto.** En este tipo de referéndum las legislaturas estatales deciden autorizar al electorado de cada gobierno local a realizar un referéndum con el objeto de determinar que política debe seguirse sobre cada asunto elevado a referéndum dentro de la comunidad. El referéndum voluntario es “el iniciado por un órgano legislativo que decide permitir que los votantes determinen la política acerca de una cuestión frecuentemente por tratarse de asuntos controvertidos.”<sup>10</sup>

**Referéndum de Protesta o directo.** En este tipo de referéndum los votantes piden a las legislaturas por medio de firmas que una ley o iniciativa sea sometida a referéndum, teniendo como resultado que la recolección positiva del número requerido de firmas tenga como consecuencia que el referéndum se convierta en obligatorio. El referéndum de petición permite “que los votantes, a través de peticiones detengan la ejecución de una ley hasta que se determine mediante un referéndum si se debe o no rechazar una ley.

Este tipo de referéndum no es necesario que previamente este determinado en la Constitución federal o leyes ordinarias para que se lleve a cabo, sino que lo determina un cierto número de ciudadanos que consideren necesario la reforma o vigencia de una ley; este tipo de referéndum permite modificar las leyes en cualquier tiempo de manera en se vallan dando los cambios sociales de cada municipio, entidad o país.

c) Según **su eficacia** se divide en:

**Referéndum de Ratificación o Sanción.** Se presenta cuando el resultado de la consulta es requisito indispensable para que tenga existencia jurídica el acto normativo, es decir, cuando la norma en cuestión sólo se convierte la ley por la previa aprobación del cuerpo electoral. Ello no implica como lo considera García Pelayo, “sustituir a la autoridad

---

<sup>10</sup> ZIMMERNAN, Joseph. Democracia Participativa el Resurgimiento del Populismo. p. 56.

sancionada de las leyes”<sup>11</sup> pues según nuestro proceso legislativo bien podría subsistir tanto el referéndum de ratificación como posteriormente la sanción y promulgación como actos del ejecutivo.

**Referéndum Consultivo.** En este caso se pone a consideración del electorado alguna cuestión sobre la cual desea saber si es precedente o no legislar. Su aprobación o desaprobación no tiene carácter obligatorio para las autoridades legislativas o ejecutivas, según sea el caso, siendo prácticamente inútil su elaboración.

d) Según **sus alcances**, se divide en:

**Referéndum Total o General.** Se entiende por general aquel en el cual no se reserva expresa ni implícitamente algún caso que no debe ser sometido a referéndum. Se ejerce con relación a toda la actividad legislativa, comprendiendo en consecuencia la totalidad del texto legal o a todas las leyes.

**Referéndum Parcial o Especial.** Es aquel que se establece a determinadas materias o para un aparte en concreto de una ley.

Algunos tratadistas opinan que en un sistema representativo lo más idóneo es adoptar por este tipo de referéndum ya que se puede limitar su campo de acción a leyes que sean importantes para la comunidad, Estado o país, leyes en las cuales puedan emitir su opinión tanto las personas que viven en zonas urbanas como en las rurales.

e) Según **su ámbito territorial** se divide en:

**Referéndum Nacional.** Es aquel que como su nombre lo indica tiene aplicación en todo el territorio nacional, es decir, cuando la verificación de la ley o reforma tiene alcance en todo los ciudadanos de un país.

**Referéndum Local.** Cuando esta sujeto a una determinada región, entidad federativa o municipio, esto depende de la organización territorial de cada país. En México, por

---

<sup>11</sup> GARCÍA Pelayo, Manuel. Op. Cit. p. 183.

ejemplo, este tipo de referéndum se encuentra regulado por algunas entidades, tal y como, se verá en temas subsecuentes.

Es importante que además de que el referéndum se encuentre regulado en las Constituciones locales, también exista una ley que reglamente su función para que su aplicación no se vea truncada.

f) Según su **momento en el proceso legislativo**, se divide en:

**Referéndum Ante Legem o Preventivo.** Consiste en la consulta que se hace como etapa previa a la formación de leyes, con el objeto de determinar la conveniencia y oportunidad de la realización de la misma. Es decir se lleva a cabo antes de que el propio poder legislativo se pronuncie. Aquí hay que mencionar que si bien es cierto no incide en la entrada de la vigencia de la ley, sí versa sobre un acto de carácter esencialmente normativo.

En este referéndum como se expresa antes de que el legislativo pueda emitir toda opinión sobre la realización de una ley, se hace la consulta ante el cuerpo electoral para determinar la posibilidad de proceder a la formación de determinadas leyes.

**Referéndum Post Legem o Sucesivo.** Se denomina así porque se efectúa como fase final del proceso formativo de la ley o reforma, dependiendo de su resultado la existencia jurídica de la ley o reforma en cuestión. Es decir, si el electorado determina su no aplicación no entrará en vigor la ley objeto de reforma. Tiene efectos de sanción al trabajo de poder legislativo de ahí que cumpla realmente con los fines doctrinados del referéndum.

g) Según **sus efectos** se divide en:

**Referéndum Consultivo.** Porque con su celebración se da lugar a la implantación de una medida legislativa. Es decir, la respuesta del ciudadano fue un sí a la norma o modificación que se sometió a su consideración y votación

**Referéndum Abrogatorio.** Aquí su utilización es la de tener efecto de abrogar alguna decisión legislativa vigente. Como su nombre lo indica sus efectos no son los de crear o aprobar una ley, sino, todo lo contrario la de desaparecerla del ámbito jurídico vigente.

**Referéndum Modificativo.** Los efectos producidos por este tipo de referéndum, no son los de implantar una medida legislativa nueva, pero tampoco son las de abrogarla completamente, sino sólo modificarla en alguna de sus partes pudiendo variar con ello el sentido general de la norma consultada.

Por otra parte, puede clasificarse también con relación al órgano que da origen a la realización del referéndum, pudiendo entonces ser popular, presidencial, legislativo, estatal y regional, dependiendo si es una u otra instancia quien lo solicita.

Como hemos visto son muchas las clasificaciones del referéndum que podemos encontrar en la doctrina.

La nota común del referéndum, es la de ser una consulta popular con relación a un proyecto de tipo legislativo, en la que los representantes formulan la ley, pero *ad referéndum*, es decir, a reserva de lo que el mencionado cuerpo electoral resuelva. De esa manera el voto popular se convierte en una especie de condición suspensiva a que se somete la aprobación y validez de una ley, pues las cámaras discuten y votan las leyes hasta haber sido aceptadas por el pueblo mismo, a los cuales les repercute directamente.

De aquí se concluye que esta institución funciona de manera óptima en los sistemas democráticos que tienen régimen de gobierno representativo con modalidades de democracia semidirecta, aunque también ha sido utilizado por gobiernos dictatoriales y absolutistas para legitimarse.

### **3.3.2. Plebiscito.**

La palabra plebiscito deriva del latín plebiscitum, de *plebis* – pueblo y *scitum* – decisión. Por lo que significa “resolución del pueblo”.

El plebiscito tiene su origen en la antigua Roma; era considerado como aquella “resolución adoptada y votada por la clase plebeya, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos, para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado Romano.”<sup>12</sup> Estas resoluciones al principio solamente obligaban a los plebeyos y con el paso del tiempo se hizo extensiva a todo el pueblo. Dichas resoluciones podían tener, incluso, el carácter de leyes. También se le conoce como ‘concilium plebium’.

Elisur Arteaga, sostiene que " en los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía." <sup>13</sup>

Según el Dr. Rafael de Pina, se define al plebiscito como “una consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes.”<sup>14</sup>

El Diccionario Electoral 2000, señala que el plebiscito es “la consulta directa que hace al pueblo el poder ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado. Un plebiscito supone que no se ha aprobado ningún proyecto previamente, aunque también se presenta cuando un electorado da su veredicto sobre un cambio de régimen propuesto, o ratifica como tal un cambio si éste ya ocurrió.”<sup>15</sup>

De las definiciones anteriormente expuestas se desprende lo siguiente:

- Indicar hechos o sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales.

---

<sup>12</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p. 456.

<sup>13</sup> PRUD'HOMME, Jean – Francois. Consulta Popular y Democracia Directa. p. 23.

<sup>14</sup> DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. p. 387.

<sup>15</sup> MARTINEZ Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. Diccionario Electoral. p. 552.

- Trata sobre decisiones que comprometen el destino nacional o estatal, y, por tanto, es deseable que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.
- No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política.
- El cuerpo electoral expresa su voluntad mediante el voto universal y directo.
- Es una decisión que no cambia inmediatamente la ley; pero puede dar lugar a ello indirectamente

Por lo tanto, podemos considerar que el plebiscito es un mecanismo de democracia participativa mediante el cual se somete a consulta popular, mediante el voto universal y directo, una decisión política o acontecimiento trascendental en la vida pública, generalmente no previstas en la Constitución y en ninguna norma previa.

### **Datos históricos.**

Dice el autor Washington Durán Abarca que “inicialmente, el plebiscito era un decreto emanado de la masa del pueblo romano constituido por la plebe o de la reunión de tribus en la que estaban agrupadas las personas que no eran patricias. Al comienzo eran obligatorios para ellos mismos, no así para los patricios. Años más tarde, estos decretos toman el carácter de leyes generales, pero sólo en la forma”.<sup>16</sup>

Durante el reinado de Servius Tullius, siglo 6 a.C., los plebeyos conquistaron algunos derechos políticos y ya podían servir en el ejército. En la permanente pugna, los plebeyos, en el año 494 a.C. abandonaron Roma y se concentraron cerca del cerro sagrado. Temerosos los patricios de la concentración de esa masa que iba superando en fuerza a su ejército, se vieron obligados a concederles ciertos derechos como el poder elegir sus defensores en las tribunas populares (Volkstribune). Estos defensores aumentaron en número con el tiempo, de dos llegaron a ser diez. Con posterioridad se dio la *Ley de las Doce Tablas* por la comisión de los 10 decenviros (cinco plebeyos y cinco patricios), válido para todos, pero que, en los hechos no cambió mucho la situación de los plebeyos. Es en base a reiteradas reuniones y acciones de los plebeyos, constituidos en plebiscitos, que con posterioridad y a través de los Iulius y Sextius se plantearon dos reivindicaciones populares.

---

<sup>16</sup> DURAN Abarca, Washington. Autodeterminación de las Colonias en América. p. 71.

1. Que uno de los cónsules debería ser plebeyo;
2. Que nadie podía disponer de la tierra de la comunidad más de 500 mañanas.

Diez años más tarde, Sextius fue el Primer Cónsul permanente. Así, los plebeyos llegaron a tener funciones de Cónsul, Pretor, Senador y ocuparon puestos en casi todas las dependencias del Estado. Estas acciones populares mediante los plebiscitos aportaron la emancipación de los plebeyos, liberación que habría de desaparecer al advenimiento del despotismo de los césares. Con el establecimiento del imperio a partir de Tiberio, desaparecieron los plebiscitos.

Fueron tres leyes las que sancionaron la autoridad de los plebiscitos y que rigieron por muchos años en la era de los romanos:

1. La Lex Valeria y Horatia. Que decide, en el años de 305, que los plebiscitos tendrían fuerza obligatoria, dispuso: “ut quod tributim plebis jussiset, populorum teneret” frase latina que significa “Para que la aprobación de la gente sea juzgada por los del pueblo”.
2. La lex Publilia Philonis. Presentada en el año 416 por el dictador Pubilis Philo, que obliga al senado a sancionar las decisiones votadas en comicios por tribus. Mando: ut plebiscita omnes quiretes tenerent, frase que significa “Para que el pueblo reunido entienda todo”.
3. La lex Hortensia. En el año de 489, consagra la fuerza obligatoria de las decisiones. A partir de esa fecha ya no fueron discutidos los plebiscitos. Ordenó “ut plebiscita universum teneret”, frase que se traduce como “Para que la plebe reunida se entere de todo”.

Estas leyes plebiscitarias devinieron más tarde en fuentes esenciales del Derecho Público. Las leyes del pueblo tenían que ser aceptadas o no, se consentía la distinción entre los *Senatus Auctoritas* (aprobación del senado) y la *patrum auctoritas* (ratificación del pueblo en los comicios curiados).

Las tres leyes citadas ordenaban, pues, que el pueblo o la gente debía enterarse y sancionar lo que concernía o constreñía al propio pueblo.

Siglos después Francia será la que en forma destacada e integral, renueva la acción del plebiscito. La constitución del 24 de junio de 1793 la adoptó, particularmente motivado por el proceso a Luis XVI con el nombre de d'appel au peuple (llamado al pueblo).

En el siglo XVIII Napoleón lo utilizó para justificar sus campañas militares en el suelo europeo y también para aprobar modificaciones a la constitución que concentraron el poder en sus manos. Así también, la unidad italiana se efectuó por vía plebiscito, respetando la voluntad de los pueblos.

Entre los plebiscitos más sobresalientes se encuentran el que se realizó en el año de 1994 en Europa para decidir el ingreso de cada país a la Unión Europea, y también a través del mismo la población de Noruega, Suiza e Islandia tomaron la decisión de no formar parte del tratado antes mencionado.

En Canadá, el 30 de octubre de 1995 se organizó un plebiscito para decidir si Quebec continuaba como parte del estado canadiense, siendo rechazado el proyecto separatista por el 51% de la población de Canadá

En México encontramos algún antecedente de esta figura. En 1824 mediante ley de convocatoria el Congreso del estado de Chiapas determinó realizar una consulta plebiscitaria con objeto de que el pueblo chiapaneco definiera el futuro de su Estado, optando por adherirse a la Federación Mexicana. Actualmente algunas entidades federales ya han incorporado el Plebiscito en sus legislaciones, como lo podremos observar en temas subsecuentes.

### **Distintos criterios para su clasificación.**

Se tienen diferentes criterios o puntos de vista que se pueden tomar en cuenta para elaborar una clasificación del plebiscito. A continuación analizaremos las clasificaciones que algunos autores han formulado respecto a este tema.

a) Según **su finalidad**.

**Plebiscito sobre Actos o Decisiones del Gobierno.** Mediante este plebiscito los ciudadanos pueden confirmar, aprobar, vetar o revocar un acto o decisión de gobierno o en general de autoridades políticas, así como, el mandato de los representantes elegidos a los órganos legislativos y ejecutivos. La consulta puede ser *a priori* o *a posteriori*, es decir, no sólo para confirmar actos de gobierno, sino también para resolver antes de que se consume el acto o decisión, cuando aún es proyecto.

**Plebiscito de Arbitraje entre Poderes.** Se refiere al conflicto entre poderes que presenta dos modalidades:

- Se busca hacer intervenir al pueblo para poner fin a un conflicto aparecido en el funcionamiento del Estado, en la hipótesis de que el gobierno no pueda obtener del parlamento la adopción de una legislación, o;
- Pretende la revocación o confirmación por el pueblo del jefe del Ejecutivo, a demanda del parlamento o por iniciativa popular.

El plebiscito de arbitraje decide sobre una política, pero puede asumir la modalidad de revocación o confirmación de mandato.

**Plebiscito de Interés Social.** Esta clase de plebiscito agrupa temas relacionados con el orden social, cuyos objetivos son muy diversos, tanto como el *status* de grupos sociales específicos dentro de la comunidad. Generalmente de naturaleza compleja porque responden a necesidades de la especie humana como tal. Algunas de esas necesidades están por encima de los partidos políticos y que incluso escapan a su control. Pueden referirse a la convivencia social, los derechos humanos y sociales, la gestión urbana o, en otros casos, las disyuntivas son morales más que ideológicas o prácticas.

Las consultas pueden versar sobre temas como resolver la situación de los migrantes extranjeros o minorías étnicas; o el uso oficial de otros idiomas; tratar sobre la protección del medio ambiente, el uso de la energía nuclear o temas morales como el aborto, el divorcio, el matrimonio, la adopción de menores, la legalización de consumo de narcóticos, o sobre convenciones técnicas como el cambio de horario o del sistema de medición, por citar algunos ejemplos.

El ya citado autor Washington Durán Abarca realiza la siguiente clasificación del Plebiscito:

1. De naturaleza **Política – Jurídica**.

- a) Para reformar la Constitución o nominar un Constituyente.
- b) Para revolucionar o transformar la estructura del Estado y política nacionales.
- c) Para exigir el cumplimiento del mandato electoral popular; y
- d) Para liberarse de todo poder político o gobierno dictador o usurpador o totalitario.

2. De Naturaleza **económica**

- a) Para rechazar, rectificar o tomar otras medidas en el caso de entrega a fuerzas extranjeras, sujeta a cualquier condición, de una fuente de riqueza nacional (minas, recursos acuíferos, yacimientos de petróleo o gas, tierras del suelo y sub- suelo; del aire o del mar, que son propiedad de la población nacional y como tal del Estado nacional), que sea del interés de toda la población del Estado o cuando el modo de explotación no sea favorable a la colectividad nacional, o para reivindicar riquezas en poder extranjero;
- b) Para orientar y aportar cualquier tipo de desarrollo o de reforma industrial y agraria nacional, y;
- c) Para reformar la estructura económica y social nacional.

3. De carácter **Internacional**

- a) Para proponer acciones de interés concreto a una política internacional de paz y de buenas relaciones con todos los países del mundo, tenga uno u otro sistema social, y.
- b) Para ratificar la actitud estatal, cuando una relación internacional agrave o lesiones al país.

Afirmamos que el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a los electores sobre algún asunto político de excepcional importancia en la vida colectiva, que por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los

ciudadanos. Como expresión de opinión popular, el plebiscito es una genuina manifestación de democracia participativa.

Algunos autores ven al plebiscito con escepticismo en virtud de que en ocasiones ha sido utilizado para la reafirmación del poder político de gobernantes, como Napoleón Bonaparte, que por medio de este mecanismo se hizo nombrar Cónsul Vitalicio y Emperador de Francia.

En ocasiones se ha utilizado para decidir la nacionalidad de los habitantes de un territorio disputado entre varias naciones, para legalizar anexiones territoriales, para casos de autodeterminación nacional y para resolver problemas relacionados con las minorías.

### **3.3.3. Iniciativa Popular.**

La palabra “iniciativa”, en términos legislativos, es el derecho de proponer un proyecto de precepto o disposiciones, que se refiere a modificar, crear, actualizar o perfeccionar el marco jurídico vigente.

Para el diccionario jurídico de derecho usual la iniciativa popular es el “Derecho de promoción legislativa, reconocido en ciertas instituciones al pueblo a tales efectos representado por determinado cuerpo de electores o ciudadanos firmantes del proyecto de ley, más o menos estructurado que se somete a la consideración del Poder Legislativo. En realidad la iniciativa popular de leyes tiene cabida en el derecho de petición ampliamente considerado; pero como resulta posible que una ley nada pida, sino que pretenda organizar o regular alguna situación, constituye un matiz político de interés la iniciativa popular, además establece o conserva, un trazo vigoroso de la democracia directa, como inmediato acceso popular a la función legislativa.”<sup>17</sup>

Por su parte la enciclopedia Jurídica Omeba, define a la iniciativa popular de la siguiente manera “Es una de la expresiones de la democracia directa, es decir, de aquella forma de gobierno en que los ciudadanos participan en el gobierno de la comunidad política en

---

<sup>17</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico de Derecho Usual. Tomo IV. p. 418.

forma inmediata. Consiste en la facultad que se reconoce al cuerpo electoral, o a parte de él, de promover la sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar las lagunas de la legislación.”<sup>18</sup>

Para Rubén Hernández Valle la iniciativa popular es la “potestad que el ordenamiento jurídico le confiere a un número determinado de electores para iniciar el procedimiento, ya sea de reforma constitucional o de la ley ordinaria.”<sup>19</sup>

Según Sánchez Viamonte “se llama iniciativa popular a la manifestación de la voluntad popular con propósitos de legislación, por medio del cual el pueblo, o conjunto de ciudadanos que constituyen el cuerpo electoral, propone al Congreso un proyecto de ley.”<sup>20</sup>

Para que este mecanismo sea procedente es necesario cubrir con ciertos requisitos:

- a. Los solicitantes tienen que identificarse como ciudadanos, para darle validez a las pretensiones de los solicitantes.
- b. Tienen que ser a través de la vía escrita.
- c. Ser acompañada por una exposición de motivos, que funde su finalidad, e incluir el nombre y domicilio de los promotores de la iniciativa.
- d. En caso de ser una iniciativa redactada, esta tienen que ser en forma de ley.
- e. Tienen que referirse a las materias que pueden ser sometidas a este mecanismo.
- f. Debe de ser presentado, con el respaldo de un número determinado de firmas o porcentaje de electores que apoyen la iniciativa, dicho número o porcentaje se encuentra previamente establecido en las diversas constituciones.

---

<sup>18</sup> OSORIO Y FLORIT, Manuel y otros. Enciclopedia Jurídica Omeba. p. 851.

<sup>19</sup> HERNANDEZ Valle, Rubén. “De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa”. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. p. 199.

<sup>20</sup> HERNÁNDEZ Martínez, Hugo. “La democracia semidirecta en México”. Altamirano. Revista del Congreso del Estado de Guerrero. Instituto de Estudios Parlamentarios pp. 169 -188.

- g. Ser presentada ante autoridad competente para contestar si es viable el proyecto.
- h. Nombrar a un representante.

De lo anteriormente expuesto podemos rescatar las siguientes características:

- a) El sujeto promovente es el gobernado. Ya que es un mecanismo de democracia participativa reconocido por la Constitución, mediante el cual los ciudadanos tienen la potestad de realizar la creación de normas jurídicas, a través de un proyecto de ley.
- b) Puede utilizarse para proponer un proyecto de una nueva ley, para reformar, derogar total o parcialmente, o adicionar una ya existente. O para proponer una reforma en materia constitucional.
- c) Es un derecho otorgado exclusivamente a los ciudadanos.
- d) Exige un determinado porcentaje de ciudadanos, solicitantes de la iniciativa.
- e) Exige ciertas formalidades, tales como presentarse por escrito, ser acompañado de las firmas de los solicitantes con su respectiva identificación oficial.
- f) Solo podrá versar sobre determinadas materias o ramas que la constitución o la ley reglamentaria prevea.
- g) Se establece un lapso para la contestación por parte del órgano legislativo.
- h) Con la simple presentación de la iniciativa, no significa que sea propiamente una ley, sino que ésta se sujetará a un proceso legislativo, en donde se discutirá y aprobará o en su caso contrario se desechará.

En general podemos decir que la iniciativa popular es el mecanismo de democracia participativa, en virtud del cual un determinado número de individuos, denominados ciudadanos, a través de una colectividad o bien en forma individualizada, proponen la

creación de determinadas normas jurídicas al órgano legislativo, ejerciendo su derecho de participar en el proceso legislativo, cuando la Constitución lo prevea.

En algunos estados de los Estados Unidos, existe este procedimiento de participación ciudadana, en donde un grupo de ciudadanos pueden presentar un proyecto de ley, siempre que contenga un número determinado de firmas y sea entre el 8 al 10% del cuerpo electoral.

En Suiza a diferencia de Estados Unidos, la iniciativa popular se utiliza exclusivamente para hacer cambios a la constitución. No está permitida la creación, modificación o abrogación de leyes secundarias o decretos. Inclusive este mecanismo se encuentra vinculado con el referéndum, puesto que una vez presentada la iniciativa popular es automáticamente sometida a la voluntad del pueblo, vía referéndum, en este caso no es el legislativo quien decide sino que podemos decir que es el pueblo mismo quien realiza la actividad legislativa.

En Italia la constitución consagra la Iniciativa popular en materia legislativa, en donde el pueblo puede ejercer la Iniciativa de las leyes mediante una proposición formulada por 50,000 electores, que constituya un proyecto redactado en artículos.

En México la iniciativa popular y el referéndum fueron incorporados al texto de nuestra Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y estuvieron vigentes hasta el 10 de agosto de 1987.

Actualmente no se encuentra contemplada a nivel federal, sin embargo, esta contemplada en diversos ordenamientos estatales, así mismo, varían los porcentajes para solicitarlo, y para aprobarlo.

### **Distintos criterios para su clasificación.**

La iniciativa popular puede clasificarse en:

a) De acuerdo a la **materia**.

**Constitucional.** Es la que se refiere a la modificación de reformas de normas de carácter constitucional plenamente vigentes.

**Legislativa.** Es la que se dirige a la legislación ordinaria. Generalmente se encuentra limitada a ciertas ramas o materias, expresamente delimitadas en la Constitución.

b) En atención **al órgano** que se presenta.

**Directa.** Un procedimiento de iniciativa directa permite a los ciudadanos poner a votación tanto enmiendas constitucionales como leyes secundarias una vez que se obtuvo por petición del número suficiente de firmas, es presentada entre los propios ciudadanos, quienes serán los que tomen la decisión final. En este tipo de iniciativa se pueden tratar un amplio abanico de temas.

**Indirecta.** Es la que los ciudadanos presentan a la legislatura. En algunos estados, la legislatura puede someter también a votación una propuesta que sustituya a la anterior. En este tipo de iniciativa los que se puede legislar son muy restringidos, lo que inhibe en la práctica del uso de este mecanismo.

c) Según **su ámbito territorial** se divide en:

**Nacional.** Es aquel que como su nombre lo indica tiene aplicación en todo el territorio nacional, es decir, cuando la iniciativa de la ley o reforma tiene alcance en todo los ciudadanos de un país. (Generalmente enfrenta restricciones sobre los temas como tratados internacionales, presupuesto y seguridad nacional).

**Local.** Es aquella iniciativa que sólo tiene alcance en una determinada región, entidad federativa o municipio, esto depende de la organización territorial de cada país.

d) Según su **presentación**.

**Simple.** Es aquella que se concreta a una moción hecha por una parte del electorado, un grupo de ciudadanos al poder legislativo, que sólo contiene la indicación sobre la materia

que se quiere que se legisle, o que también se incluya un proyecto de cómo se pretenda que sea la reglamentación.

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

Es primordial destacar que la iniciativa popular tiene un alcance político de gran relevancia ya que permite la integración de fuerzas políticas a través de la llamada sociedad civil en su conjunto, puesto que, es un mecanismo a través del cual se logra una mejor interacción entre los gobernantes y gobernados. Ya que es una institución que de manera clara, amplía el ámbito de los derechos políticos de los ciudadanos al facultarlos para participar en una de las actividades fundamentales de la vida pública como es el procedimiento legislativo.

Lo que esta en juego es, si los partidos deben monopolizar todas las iniciativas políticas o si los ciudadanos de manera autónoma pueden conservar ese derecho, radicado originalmente en el principio de la soberanía popular. La iniciativa popular es un canal de expresión de la sociedad civil que viene a complementar al sistema representativo y que no disminuye la función del poder legislativo, sino que al contrario, puede ayudar a llenar algunas lagunas existentes dentro de la legislación.

Si bien es cierto, que permite la expresión de los ciudadanos en torno a un proyecto, tiene de peculiar que no es una intervención de todo el cuerpo electoral como sucede con otros mecanismos de democracia participativa. Sino que se refiere a cuando un cierto número de ciudadanos propone un texto a la aprobación de los legisladores.

Por lo que algunos autores opinan que, al ser motivada por las minorías activas; estas pueden llegar a ser controladas o manipuladas por grupos de intereses empresariales, religiosos entre otros o por minorías parlamentarias que encuentran en ella una manera de eludir los procesos legislativos comunes.

#### **3.3.4. Revocación de Mandato.**

El término revocación proviene del latín “revocatio onis”, que significa acción y efecto de revocare, esto es, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. Por su parte el concepto mandato, proviene del latín “mandatum”, que quiere decir orden.

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

En materia jurídico – política se define como una institución que “...consiste en la opción que se da a los electores para que puedan, en nueva votación, revocar el mandato político otorgado electoralmente a un magistrado de naturaleza representativa, antes de que cumpla con el periodo para el que fue elegido, cuando consideren que ha incurrido en faltas de capacidad o probidad en el ejercicio de sus funciones.”<sup>21</sup>

Por su parte Rubén Venegas considera que “el recall o revocación del mandato, constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.”<sup>22</sup>

La revocación de mandato es “una variante invertida de la elección de representantes, a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, como una cantidad determinada de firmas, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en el cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo previsto para la conclusión de su mandato por la ley respectiva. Este mecanismo de participación ciudadana, permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición que

---

<sup>21</sup> BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. pp. 853 -854.

<sup>22</sup> VENEGAS Geraldo, Rubén. “Proceso para la Revocación del Mandato del Ayuntamiento”. Estudio Municipales. pp. 76-79.

debe satisfacer ciertos requisitos y se distingue del proceso de impeachment, en que se trata únicamente, de un juicio político sin implicaciones legales."<sup>23</sup>

De lo anteriormente expuesto podemos decir que mediante este mecanismo se procura a la ciudadanía la posibilidad de convocar a votación para ratificar o destituir de su encargo, al titular de una representación popular ya aprobada, antes de que termine su periodo para el que fue electo; fundada en que su actuación ha sido a juicio de una parte considerable de los electores, abusiva, deficiente o que consideran que su actuación no se ha sujetado al cumplimiento de los objetivos para los que fue electo, ya sea por la deficiencia o la desviación de sus actuaciones respecto a la responsabilidad que le fue encomendada.

Por ello la revocación de mandato es una medida democrática que comprende la participación ciudadana, que tiende a modificar por incumplimiento, la encomienda que se había otorgado al servidor público, mediante elección pública, revocándolo de su puesto.

### **Datos Históricos.**

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

Fue Rousseau, quien dijo "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, aún comisionado y este no las cumple, puede ser destituido mediante la revocación del mandato por los selectores o comitentes."<sup>24</sup> Esta fue

---

<sup>23</sup> GONZALEZ Oropeza, Manuel. Desaparición de los Ayuntamientos. p. 6.

<sup>24</sup> ROUSSEAU. J. J. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. p. 51

la base del recall o revocación del mandato, estableciendo una estrecha relación entre electores y elegidos, estando obligados los segundos, a seguir las directrices de aquellos.

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

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

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

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

Se podrá decir que la Constitución establece responsabilidades a los servidores públicos que incluso, pueden ser sujetos a juicio político y en última instancia, inhabilitados para ocupar cargos públicos por un periodo determinado o en su caso, ser sujetos a proceso si

---

hubiere lugar a ello, dándose en los hechos una revocación de mandato; siendo este procedimiento facultad del poder legislativo que se constituye en jurado de declaración y en segunda instancia el poder judicial, que se erige en jurado de sentencia; proceso en el cual la ciudadanía no tiene una opción para intervenir más directamente para determinar la continuidad o no de un mandato otorgado.

La aplicación de este procedimiento requiere de algunas precisiones. La primera de ellas es distinguir a quien se aplica, si a los representantes parlamentarios o también a los representantes del poder ejecutivo y sus dependientes. Si se trata de parlamentarios la cuestión es, si la revocación afecta a individuos en lo particular o al conjunto de los integrantes de la asamblea. En los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno es formado por el partido o coalición mayoritarios, la disolución de la asamblea legislativa es facultad del jefe de estado, compensando la facultad del legislativo de destituir al gobierno pero no al jefe de estado.

Si se piensa en la revocación de mandato de los legisladores individualmente considerados, tienen que ser atendidos los siguientes problemas.

1. La especificación de las causas legales para revocar, ya sea en las señaladas en las leyes, que pueden ser aplicadas por el congreso, mediante un procedimiento de juicio político o penal, o bien otra que se establezcan. Los delitos oficiales están tipificados en ley federal de responsabilidades de los servidores públicos y el abuso de autoridad en el Código Penal para el Distrito Federal.
2. La consulta no puede dirigirse sino a los electores de la circunscripción electoral que la eligió, lo mismo puede ser un diputado local, federal o un senador.
3. Al estatuirse la revocación de mandato el problema a resolver es si se incluye al titular y al suplente o se procede contra el titular para que el suplente entre en funciones.

En cuanto al poder ejecutivo, la revocación de mandato se aplicaría a los representantes elegidos de manera directa por el pueblo según el nivel: presidente municipal, síndicos, y regidores (aquí de nuevo se presenta la dificultad para los de representación

proporcional), gobernador estatal (electo, provisional, interino o sustituto y titular del gobierno federal).

De las formas de participación ciudadana, la revocación de mandato es la de mayor impacto político, pues se trata de dar por terminado el mandato de una autoridad o de un representante, por lo que, su implementación en nuestro marco jurídico, deben precisarse con toda claridad. De manera correcta este puede ser un instrumento útil para garantizar y decidir sobre tres elementos esenciales de nuestra democracia: la representatividad, la legitimidad y la confianza en los mandatarios.

Las formas de democracia participativa que hemos examinado no son las únicas que se han desarrollado para dar cabida a la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, pero son las que han alcanzado la mayor aceptación y formalización. Pueden convertirse en una poderosa fuente de consensos sociales, capaces de legitimar al régimen político y estabilizarlo.

### **3.4. Algunos Modelos de Democracia Participativa.**

#### **3.4.1. Suiza.**

La razón por la que escogemos como país de estudio a Suiza es porque es el mejor ejemplo del sistema político moderno basado en la democracia participativa, pues posee los dos principales pilares tanto a nivel local como federal.

Según recientes investigaciones, la democracia directa en Suiza nació en el siglo XIX, después de un conflicto entre dos culturas políticas opuestas. Una de ellas venía de afuera, promocionaba la democracia representativa, la igualdad política y la separación de los poderes. La otra era local y se basaba en la idea del gobierno por la ciudadanía y la autonomía local. Fueron necesarias las dos: la nueva y la antigua, la Revolución francesa y la Landsgemeinde, para dar como resultado el nacimiento del pueblo como órgano autónomo del Estado, actuando activamente en el proceso constitucional, legal y de toma de decisiones, a través de los mecanismos de referéndum e iniciativa popular.

En aproximadamente un siglo, los dos grupos de cantones adoptaron el mismo sistema político democrático basado en la igualdad política de todos los ciudadanos, en la elección del parlamento, el gobierno colegial, la separación de los poderes, y los mecanismos de referéndum e iniciativa que aparecen como un compromiso institucional.

Otro factor que se debe mencionar para explicar el desarrollo de la democracia directa en Suiza, es que existía una autonomía local, fuertemente desarrollada y muy bien defendida que impide la construcción de un estado centralizado. Ya que los cantones gobernados en forma democrática, no querían delegar poderes al gobierno federal porque temían que los derechos populares fueran amenazados. Fue hasta el estallido de la guerra civil en 1848 cuando se creó una constitución federal. Que como es obvio no hubiera podido aparecer sin la aprobación de los ciudadanos de los cantones y sin proveer ella misma el mecanismo de democracia directa más común: el referéndum constitucional.

Así es como la democracia directa dio origen al federalismo suizo.

Por otra parte, el federalismo fue el origen del desarrollo de otros instrumentos de democracia directa en el marco del gobierno federal. Cuando en 1874 fue necesario delegar más poderes de legislación particularmente en el campo del derecho civil y penal, este traslado de competencia solo era admisible si se introducía el referéndum legislativo a nivel federal, permitiendo así a los votantes federales poder pronunciarse sobre temas que hacían parte de la esfera de decisión de los ciudadanos de los cantones.

La democracia directa siguió su rumbo y continuó desarrollándose en el siglo XX gracias a sus propios mecanismos de protección y a algunas características políticas y sociales que ella misma generó. Constitucionalismo, federalismo, jurisdicción constitucional, democracia de consenso, concretaron los fundamentos de la democracia directa, permitiéndole desarrollarse y adaptarse a un entorno cambiante.

### **Referéndum.**

Los referéndums se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno.

A nivel local, en las tres mil localidades con que cuenta el país, el tamaño medio de las localidades es muy pequeño. A nivel cantonal, en los treinta y tres cantones. Y también a nivel nacional, donde una doble mayoría es requerida, lo que significa que tanto la mayoría de los ciudadanos como la de los cantones deben aprobar una decisión.

Estos pueden ser sobre todos los temas. No hay excepción que involucren temas relacionados con derechos individuales u otros.

Cuando la constitución es modificada: el referéndum es obligatorio siempre. Así también, cuando el gobierno o el parlamento sancionan leyes, está previsto un referéndum opcional, y aquí la barrera para impulsarlo es muy baja: el 1% de los ciudadanos.

En algunas regiones también debe ser convocado un referéndum para ratificar acuerdos intercantones o decisiones financieras, tales como proyectos de aumentar impuestos o el gasto. En muchas comunidades se llevan a cabo referéndums obligatorios para aprobar todos los gastos por encima de cierto monto.

También son contemplados los referéndums derogatorios. Estos referéndums permiten que las nuevas leyes, y en algunos casos incluso regulaciones administrativas, sean expuestas al voto popular dentro de un cierto período cuando un mínimo de ciudadanos firma una petición requiriendo la votación (generalmente entre 1000 y 5000).

Estos dos tipos de referéndums evitan que se manipulen leyes que no gozan del apoyo de la mayoría.

Los referéndums son relativamente vinculantes. El gobierno tiene que ejecutar lo que es decidido vía referéndum

Este sistema es usado en forma intensiva

## **Iniciativa Popular**

También esta incluido en las constituciones cantonales y de las comunidades el derecho de impulsar iniciativas populares, a través de las cuales los ciudadanos pueden promover medidas que se transformarán en leyes si reciben el apoyo de la mayoría. La iniciativa legislativa propone nuevas leyes y las iniciativas constitucionales proponen reformas a la Constitución.

En este caso, aproximadamente 2% de los ciudadanos deben firmar la petición y luego se consulta a toda la población.

Cualquier grupo que desee impulsar una iniciativa tiene un período específico para hacerlo. En la mayor parte de los cantones y comunidades se requieren entre 1000 y 5000 firmas, y el tiempo permitido para su recolección puede ser de varios meses, dependiendo del tamaño del área involucrada. Las firmas deben de ser chequeadas y autenticadas por el municipio en el cual reside el firmante.

En el caso de una iniciativa de ley, se redacta formalmente el texto y es elevado a votación. Si la gente vota "sí", aparece una nueva ley dentro de los anales de legislación, tal como, había sido redactada. En caso de una iniciativa no estructurada en forma de ley, la gente instruye al gobierno para que estructure una ley que implemente el principio adoptado por el voto popular. Se requiere una segunda votación para aprobar la ley una vez redactada.

Una vez que alguna organización ha recogido el número de firmas requerido, las somete al gobierno correspondiente en una pequeña ceremonia. El gobierno estudia entonces la propuesta y da su opinión sobre si la gente debería votar en contra o a favor. En la mayoría de los cantones y en las comunidades más grandes los gobiernos editan un folleto integrador listando los referéndums e iniciativas llevadas a votación. Esto incluye los textos de las propuestas, una descripción de las provisiones existentes, un párrafo explicando por qué el gobierno está de acuerdo o en desacuerdo con cada proyecto, y otro asentando los argumentos de las organizaciones que propiciaron cada proyecto.

Ocasionalmente, la legislatura correspondiente recomienda una contrapropuesta moderada que se lleva a votación si la iniciativa es rechazada. Si ya se había planificado una legislación sobre el tema de la iniciativa, el gobierno tratará de persuadir al grupo involucrado para apoyar su proyecto.

Las iniciativas populares surgen generalmente de grupos minoritarios. Con frecuencia se refieren a legislación social, y sólo son aceptadas cerca de un 10%, sin embargo, son muy populares entre los suizos, y sirven a varios propósitos importantes. Permiten a la oposición expresarse, con frecuencia dan lugar a vivaces debates públicos que proveen de un vehículo para la educación cívica y ayudan a cristalizar la opinión pública. Además el grado de apoyo que recibe una iniciativa influye sobre las futuras políticas del gobierno. Si un proyecto de ley está estancado en la legislatura, aquellas que están a favor de esta ley, algunas veces impulsan una iniciativa para presionar al gobierno a adoptarla. Si la presión tiene éxito y la ley es sancionada, la iniciativa es dada de baja por sus propulsores.

### **Enmiendas Constitucionales**

Dentro de la Constitución nacional está establecido el procedimiento por el cual se pueden proponer enmiendas.

Las enmiendas pueden ser propuestas por cualquiera de las dos cámaras o por iniciativa popular. Si una enmienda es propuesta por el parlamento debe ser adoptada por una mayoría en cada cámara, así como por una mayoría de los cantones. El parlamento algunas veces ofrece una contra-formulación más moderada que la iniciativa popular, que también se lleva a votación nacional. Si propuesta por la gente tiene que juntar cien mil firmas para poder llevar a votación un proyecto de enmienda constitucional, y si recibe el apoyo de la mayoría la Constitución será reformada.

### **Revocación de Mandato**

Dentro de los mecanismos con los que cuenta se encuentra el Recall o revocación de mandato, que es una iniciativa que permite la remoción de líderes impopulares de sus cargos electivos, aunque esto no ocurre con frecuencia en la práctica.

### **La Logística del Voto Frecuente.**

Generalmente las votaciones en Suiza tienen lugar en un local público, como una escuela. En la mayoría de los cantones y comunidades la gente vota al menos cuatro veces al año sobre alrededor de veinticuatro temas diferentes cada año. Las votaciones son usualmente en domingo, cuando la gente puede fácilmente acercarse a las urnas. Los temas en votación pueden incluir materias tales como la ubicación de una nueva escuela local, un proyecto de ruta cantonal, o la introducción de una ley nacional para el uso del cinturón de seguridad. Las papeletas para la votación se distinguen por diferentes colores o algún otro medio para indicar si el referéndum o la iniciativa popular son a nivel local, cantonal o federal.

La asistencia a las urnas media el 35%, pero varía enormemente dependiendo del grado de interés del asunto entre manos, la mayoría siempre gana.

Los gobiernos locales pagan el costo de imprimir las papeletas. También proveen de lugares para la votación y son responsables de contar los votos.

Una vez que el mecanismo de votación está en su lugar, su ejecución no es cara.

Cabe mencionar que un factor importante en la funcionalidad de la democracia participativa en Suiza, se debe a su escasa población, su particular división geográfica, pero principalmente al grado de conciencia cívica de sus habitantes, siendo el referéndum un sistema eficaz para educar políticamente al pueblo y formarlos como verdaderos políticos consientes de las necesidades en común.

### **3.4.2. Venezuela.**

Trataremos en éste apartado de dar las características centrales de la inclusión y el uso de los mecanismos de democracia directa en Venezuela.

Venezuela a partir de 1999, se convirtió en uno de los países latinoamericanos que recoge con mayor amplitud diversas figuras de democracia participativa dentro de su Constitución. El protagonismo del “pueblo” a través de incorporación de la democracia

directa fue un elemento especialmente novedoso y adquirió una relevancia central dado que la constitución se presentó como parte de un proyecto de democracia participativa, en la cual se tiene como objetivo explícito el promover una mayor participación de los ciudadanos en los estatutos políticos. De los principales argumentos dados es que estaba dirigido a someter a los gobernantes al mandato popular revocatorio y propiciar el autogobierno del pueblo mediante la participación directa en los procesos de formación de leyes, en los referendos consultivos, derogatorios y aprobatorios, en las consultas, la iniciativa constitucional y constituyente, y en las asambleas de ciudadanas y ciudadanos. Es la única constitución latinoamericana en la que los ciudadanos pueden revocar el mandato del presidente y también la única en la cual el presidente tiene la potestad de promover un referendo abrogatorio (es decir la anulación de una ley vigente).

Su espíritu participativo queda asentado dentro de la Constitución al contemplar que son medios de participación y protagonismo del pueblo en el ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de los cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, la iniciativa legislativa y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadano y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancia de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

A continuación se describen las características fundamentales de los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

### **La Consulta Obligada**

La Constitución señala que es preciso convocar a la ciudadanía para ratificar una reforma constitucional previamente aprobada por la Asamblea Nacional.

Se exige la realización de un referendo para ratificar una enmienda o una reforma a la Carta Magna, dentro de los 30 días siguientes a la aprobación respectiva. No se

establecen mínimos de participación, tan solo los votos afirmativos deben superar a los votos en contra para que la reforma o la enmienda sea válida.

Además de la consulta obligada, importa preguntarse quien o quienes tienen la facultad de poner en marcha el referendo o el plebiscito pues constituye un elemento fundamental que determina el carácter que asume la democracia directa: ¿que poderes del Estado pueden iniciarlo?; ¿sobre qué temas?; ¿en qué circunstancias y con qué efectos? Sin duda la inclusión y las características que asume la iniciativa popular y legislativa son centrales en el diseño institucional. A continuación se describen las potestades que tienen el Presidente, la Asamblea y los ciudadanos de Venezuela.

### **Consulta popular Vinculante**

El presidente (o la presidenta) puede convocar a una consulta popular vinculante cuando están en juego “tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”. Para que el proyecto sea sancionado como ley se requiere la participación “del veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos en el registro civil y electoral”. También puede ser solicitada por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidiera al menos las dos terceras partes de los o las integrantes.

### **Referendo Consultivo**

El presidente (o la presidenta) tiene la facultad para convocar a un referendo consultivo en caso de “materias de especial trascendencia nacional”, sin aclarar el sentido y el alcance de estas materias. No se establecen en estos casos mínimos de participación, ni de aprobación, tampoco hay referencias a temas que no puedan ser sometidos a consulta. También puede ser solicitada por la Asamblea Nacional, cuando así lo decidiera al menos las dos terceras partes de los o las integrantes.

### **Referendo Abrogatorio**

El presidente tiene la potestad de promover un referendo abrogatorio, es decir, pueden poner a consideración de la ciudadanía la derogación total o parcial de una ley vigente.

Para que el referendo sea válido debe incurrir al menos el cuarenta por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral.

No pueden ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público y las de amnistía, así como, aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos y las que aprueben tratados internacionales. Por otra parte, no podrá hacerse más de un referendo abrogatorio en un periodo constitucional para la misma materia.

La potestad ciudadana: iniciativa legislativa, iniciativa popular, referendo derogatorio y convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente.

Entre las iniciativas ciudadanas encontramos la iniciativa legislativa (es decir, la posibilidad de proponer una ley o una reforma constitucional al Congreso), la iniciativa popular o sea la potestad de proponer una ley o una reforma constitucional directamente a la ciudadanía mediante un referendo, el veto popular, que refiere a la atribución para promover la derogación de una ley vigente y el referendo derogatorio, la facultad de remover las autoridades electas.

Dentro de la iniciativa legislativa, la Constitución faculta a los ciudadanos – un número no menor del 0.1% de los inscritos en el Registro Civil y Electoral – a presentar proyectos de ley a la Asamblea.

En la Constitución Venezolana no se establecen limitaciones a los ciudadanos o restricciones en el uso de la iniciativa, y además, se fija que la discusión de las propuestas presentadas por los ciudadanos deben ser iniciadas a más tardar en el período de sesiones ordinarias siguiente al que se haya presentado, pues de lo contrario el proyecto se someterá a referendo aprobatorio (es decir, no se deja librada la discusión sobre la iniciativa a la voluntad de los parlamentarios). De cualquier manera, no se imponen límites de tiempo para la aprobación o el rechazo de la propuesta.

Respecto a la iniciativa constitucional, los ciudadanos pueden proponer enmiendas o reformas cuando así lo soliciten el 15% de los electores. Los ciudadanos pueden promover una consulta popular (con carácter no vinculante) “sobre materias de especial

trascendencia nacional” si así lo solicita un número no menor del 10% de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral (de igual manera a nivel municipal, parroquial y estatal). Como ya se mencionó anteriormente no se especifica qué se entiende por “materias de especial trascendencia”.

Asimismo se contempla que los electores tienen el derecho de promover la realización de un referendo con carácter vinculante: los “tratados, convenios o acuerdos internacionales que pudieren comprometer la soberanía nacional o transferir competencias a órganos supranacionales”, pueden ser sometidos a referendo por iniciativa de 15% de los electores o electoras inscritos e inscritas en el registro civil y electoral. Cabe aclarar que una vez que los tratados son aprobados no pueden ser sometidos a referendo abrogatorio.

En cuanto al veto, pueden promover la abrogación de una ley un número no menor del 10% de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro Civil y Electoral.

Pueden también ser vetados los decretos con fuerza de ley que dicte el Presidente o Presidenta de la República, cuando así lo solicite un número no menor del 5% de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro Civil y Electoral. Para la validez del referendo abrogatorio es indispensable que concurra el 40% por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas en el Registro Civil y Electoral.

No podrán ser sometidas a referendo abrogatorio las leyes de presupuesto, las que establezcan o modifiquen impuestos, las de crédito público y las de amnistía, así como, aquellas que protejan, garanticen o desarrollen los derechos humanos o las que aprueben los tratados internacionales. No puede hacerse más de un referendo abrogatorio en un período constitucional para la misma materia. Los ciudadanos venezolanos también pueden convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, por iniciativa del 15% de los electores o electoras inscritos o inscritas en el registro Civil y Electoral.

*Asimismo se establece que:*

*El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de*

*transformar al Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.*

En definitiva, la constitución venezolana incorpora con amplitud los mecanismos de democracia directa, aunque algunos de ellos no están sujetos aún a una reglamentación. Vale aclarar que la mayoría de los mecanismos previstos apunta a la participación de los ciudadanos a través del voto.

### **3.4.3. México.**

La experiencia de México con respecto a la existencia y aplicación de los medios de democracia participativa, 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. De los 31 estados y un Distrito Federal, 28 ya sea en su constitución o en su Código o ley electoral, contemplan alguno de estos instrumentos, tal como lo observaremos a continuación.

#### **Referéndum**

Los estados que contemplan la figura de plebiscito en su legislación son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Las materias que podrán ser sometidas a referéndum son: cuando trate de iniciativas que tengan por objeto la derogación, adición o reforma a la Constitución, cuando versen sobre las garantías individuales; los derechos políticos individuales y colectivos de los ciudadanos; la soberanía nacional, la forma de gobierno, las partes integrantes de la Federación y el territorio nacional; la división de poderes y el proceso de reforma constitucional.

En Baja California Sur, Colima, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Zacatecas, se podrá someter a referéndum total o parcial las reformas o adiciones a la Constitución, mientras que en sentido negativo expresamente se pronuncian las Constituciones de los Estados de: Michoacán, Puebla y Zacatecas. En los estados restantes no se hace mención al respecto.

### **Plebiscito**

Las Constituciones estatales en que se contempla la figura de plebiscito son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Las materias sobre las que versa el plebiscito son:

- Para leyes y Decretos: Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán y Morelos.
- Para la creación de Municipios: Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, y Zacatecas.
- Para actos que pretendan efectuar los Ayuntamientos: Baja California Sur.
- Para que se aprueben o rechacen previamente actos o decisiones del Poder Ejecutivo local: Chiapas.

A excepción de Tlaxcala todos los demás Estados que contemplan esta figura, la consideran para los asuntos de interés y trascendencia estatal.

En el Distrito Federal los resultados de plebiscito serán vinculatorios para el convocante cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida. En Guanajuato la Ley de la materia establecerá que el resultado del plebiscito sea vinculatorio para el Titular del Poder Ejecutivo. En Veracruz el referendo y el plebiscito serán obligatorios en los casos que señale la Constitución y la Ley.

**Además no podrán someterse a Plebiscito las siguientes materias:**

En todos los Estados se menciona expresamente que no son objeto de participación ciudadana la materia fiscal o tributaria, a excepción de los Estados de Tlaxcala y Veracruz.

En Aguascalientes, no podrán someterse a referéndum ni a plebiscito aquellas leyes o artículos que contemplen las siguientes materias: Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en el estado de Aguascalientes; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes; Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

En el Distrito Federal y Guanajuato lo referente al nombramiento o destitución de los titulares de secretarías o dependencias del Ejecutivo o los realizados por causa de utilidad pública; los reglamentos que se refieran a la organización y estructura del ayuntamiento y de la administración pública municipal y de los bandos de policía y buen gobierno, de las disposiciones de carácter financiero, de los nombramientos o destitución de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.

En Jalisco las leyes orgánicas de los poderes del Estado y las leyes que se refieran a materia electoral. En Michoacán la regulación interna de los órganos del Estado. En Morelos los actos o decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos, relativos a el régimen interno de la Administración Pública Estatal y Municipal; los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; el Referéndum e Iniciativa popular no proceden cuando se trata de: el régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal; la designación del Gobernador interino, sustituto o provisional; Juicio Político; los Convenios con la Federación y con otros Estados de la República.

En Chiapas, que no interfiera o implique actos o resoluciones de los poderes Legislativo y Judicial.

### **Iniciativa Popular**

Las Constituciones estatales que contemplan la figura de iniciativa popular son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

## Revocación de Mandato

En el caso de la figura de revocación de mandato sólo se contempla en las Constituciones de Chihuahua, Sinaloa, Veracruz y Zacatecas.

	REFERENDUM	PLEBISCITO	INICIATIVA POPULAR	REVOCAACION DE MANDATO
AGUASCALIENTES	X	X	X	
BAJA CALIFORNIA	X	X	X	
BAJA CALIFORNIA SUR	X	X	X	
CAMPECHE				
COAHUILA	X	X	X	
COLIMA	X	X	X	
CHIAPAS		X	X	
CHIHUAHUA	X	X	X	X
DURANGO	X	X	X	
GUANAJUATO	X	X	X	
GUERRERO	X			
HIDALGO				
JALISCO	X	X	X	
MÉXICO	X		X	
MICHOACÁN	X	X	X	
MORELOS	X	X	X	
NAYARIT				
NUEVO LEON			X	
OAXACA			X	
PUEBLA	X	X	X	
QUERÉTARO	X		X	
QUINTANA ROO			X	
SAN LUIS POTOSÍ	X	X	X	
SINALOA	X	X	X	X
SONORA	X	X	X	
TABASCO	X	X	X	
TAMAULIPAS				
TLAXCALA	X	X	X	
VERACRUZ	X	X	X	X
YUCATÁN	X	X	X	

ZACATECAS	X	X	X	X
-----------	---	---	---	---

Del cuadro comparativo se desprenden los siguientes datos:

La figura del referéndum se encuentra contemplada en 23 entidades federativas.

La figura del plebiscito la encontramos contemplada en 21 entidades federativas.

La figura de iniciativa popular se encuentra en 26 entidades federativas.

Son **4** las entidades federativas que **NO cuentan con ninguna figura de democracia participativa** a saber: Campeche, Hidalgo, Nayarit y Tamaulipas.

Aunque cabe mencionar que el estado de Hidalgo en su Constitución Política señala que “...la Ley facultará al Ejecutivo Estatal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación democrática ...” y Tamaulipas hace mención de que dentro de las facultades del Congreso local está el de legislar sobre aspectos de participación directa de la ciudadanía y fijar las bases generales para que los Ayuntamientos establezcan los procesos en esta materia. Sin embargo, no señalan a nivel Constitucional, ningún mecanismo concreto a través del cual se desarrolle esta participación ciudadana.

A pesar de existir estos mecanismos, consideramos que tienen las siguientes deficiencias:

- Si bien están contempladas en alguna legislación local, no existe uniformidad, puesto que se encuentran limitados a ciertos estados.
- No en todos los casos se contemplan mecanismos desde la ciudadanía.
- Carecen de carácter vinculatorio, con excepción del Distrito Federal, Guanajuato y Veracruz.
- Aunque se encuentran contemplados en las leyes, algunas entidades carecen de una regulación y normatividad para llevarlos a la práctica, por lo tanto estos mecanismos son inoperables.

### **3.5. Argumentos en Contra y a Favor de la Aplicación de los Instrumentos de la Democracia Participativa.**

Con respecto a la aplicación de medio de democracia participativa existen un número importante de argumentos en contra y a favor, a continuación analizaremos los que consideramos que tienen un carácter más relevante.

**La democracia participativa da más poder a quienes carecen de educación.** Esta es una de las principales objeciones de la democracia participativa, ya que se argumenta que se transfiere poder de los ciudadanos educados a quienes carecen de educación.

Aquellos que creen que la democracia participativa fortalece a los ignorantes argumentan que los votantes no conocen realmente los temas a tratar, y no estudiarán correctamente las propuestas, por lo tanto, son fácilmente influenciados por las opiniones de los diarios y por los avisos publicitarios. Sin embargo, algunos estudios muestran que aunque los diarios juegan un papel importante a la hora de influir sobre la opinión pública, no pueden garantizar el resultado de una propuesta.

Aquellos que argumentan que no debería permitirse que la gente común vote sobre distintos temas a causa de su ignorancia, deben considerar si la escolaridad o carencia de ella, es una medida apropiada para establecer la capacidad de una persona para decidir de acuerdo con su propio interés. Y aún si fuera así, ¿debería la falta de educación arrebatarle su derecho a decidir en su propio nombre?

En cuanto a la primera pregunta no existe evidencia de que la gente con educación y experiencia gobierne bien. No existe correlación positiva entre sociedades educadas y buenos gobiernos.

Los gobernantes de las naciones son con frecuencia altamente educados y provienen de las clases más privilegiadas de su sociedad, basando sus juicios en las teorías de los intelectuales. Sin embargo, con frecuencia toman decisiones económicas desastrosas y tienen poco respeto por los derechos humanos.

Esto no quiere decir que los líderes educados toman malas decisiones, sino que la educación y sofisticación no garantizan *per se* un buen gobierno.

Además, la gente parece ser muy cuidadosa respecto de la opinión de en quién confiar – el respaldo de las élites educadas, tales como los científicos, es la influencia más importante sobre su modo de pensar, mientras que los políticos juegan un rol menor a la hora de modelar sus precepciones-. Los temas más controvertidos frecuentemente pierden en las encuestas, especialmente si los expertos parecen divididos. La actitud general del público es “cuando esté en duda, no vote”.

Quienes critican la democracia directa también argumentan que **el proceso reemplaza a la debida deliberación**, al procedimiento ordenado y al juicio legislativo con una opinión pública mal informada e intolerante que no es capaz de absorber información técnica. El voto popular se focaliza en el corto plazo y no permite el debate, el compromiso y la negociación, mientras que los representantes tienen un punto de vista de más largo alcance y son capaces de evaluar la cuestión que estén tratando con conocimiento y profesionalismo.

Sin embargo, en verdad los representantes electos no son mejores que el público en general para entender temas con características técnicas. Confían en expertos para investigar y asesorarlos a su tiempo, tal como hace la gente durante la carrera hacia el referéndum, plebiscito o consulta popular. Los políticos muchas veces son conocidos por como sobresimplifican las cosas, confunden los reclamos y hacen promesas que no pueden cumplir. Antes de una elección les es fácil ofrecer una serie de beneficios sin recelar cuáles son sus costos, algo que no puede ser hecho en el camino hacia un voto popular.

Cuando la gente vota nuevas rutas, un centro de convenciones o un beneficio social, quiere saber cuánto le costará hacerlo.

Casi invariablemente, los resultados de los mecanismos de democracia participativa con excepción de la revocación de mandato son mensurados. Casi nunca resultan a favor de cambios bruscos en políticas públicas. Parece ser cierto en todos lados que las personas

elegidas para cargos políticos son más radicales que quienes los han elegido. El ciudadano común tiende a tener un juicio más mensurado y moderado que los representantes electos.

**La democracia directa favorece a las élites.** En ciertas ocasiones se escucha el argumento de que los referéndums y plebiscitos no son realmente democráticos porque sólo votan los miembros del público con buena información, influyentes, educados y politizados. Se dice que los grupos ricos pueden usar su dinero y los medios de comunicación para influir el voto en su favor. Los intereses extremistas y particulares adoptan el proceso para lograr sus fines, y generalmente lo consiguen porque los votantes son generalmente apáticos.

Es cierto que todos los países, generalmente hablando vota en mayor porcentaje la gente con mayor educación e ingresos, esto es así en el caso de Estados Unidos y Suiza, tanto en elecciones generales como en votación de propuestas. Pero también es cierto que la gente de mayor educación y los grupos influyentes son un muy pequeño porcentaje del total y nunca constituyen un número suficiente como para lograr la mayoría en una elección popular.

Con respecto a la influencia de las grandes sumas en los patrones de elección, varios estudios concluyen en que el gasto extra no ayuda a que una iniciativa triunfe; los desvalidos con baja financiación con frecuencia consiguen sus objetivos.

Los proponentes de una iniciativa están siempre en desventaja porque tienen que convencer a los votantes de cambiar el status quo, y existe normalmente la resistencia para ello. Aun cuando los proponentes gasten mucho dinero, es muy probable que la iniciativa sea rechazada. El dinero no ayuda a conseguir nuevas leyes, aunque sí ayuda a no tenerlas.

Así como el argumento de que **los intereses particulares usan la legislación directa para lograr sus objetivos**, es tan cierta como que si los gobiernos están en posición de brindar beneficios estará lleno de quienes usen todos los medios posibles para alimentarse del favor público. Sin embargo, es mucho más fácil coimear a un poderoso funcionario, o seducir a un comité con promesas de apoyo financiero y votos, que

persuadir a un electorado entero de introducir una ley en su favor. También exige mucho menos tiempo y esfuerzo persuadir al electorado una vez cada seis años para apoyar al partido político que más probablemente ayude a sus intereses, que convencer al electorado para actuar a su favor en muchas votaciones.

**La democracia directa es demasiado cara.** Se considera que la democracia directa a nivel local y regional es generalmente una cuestión de bajo costo. En distritos o municipalidades se necesitan pocas firmas y es fácil validarlas.

Claramente la situación ideal sería aquella en la cual la mayor parte de las decisiones de toman localmente y la gente se encuentra más involucrada en las iniciativas y referéndums en el nivel local.

Sin embargo, esto no quiere decir que no deban existir estos medios. Por el contrario las numerosas ventajas que resultan de la democracia participativa justifican plenamente los costos incurridos. Además la implantación de estos medios 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.

**Los partidos políticos usaran la remoción para abusar unos de otros.** En sus objeciones a la democracia participativa, los políticos algunas veces argumentan que si se introduce la revocación de mandato éste sería utilizado por un partido político para remover de sus cargos a los miembros de la competencia. Esto dice más acerca de los miedos de los políticos que a las probables consecuencias de introducir el recall.

Aunque varios miles de iniciativas han sido impulsadas en los Estados Unidos, Suiza, Alemania, Italia y otros países, sólo un puñado ha tenido el propósito de remover representantes electos, y ninguna petición de remoción ha sido usada alguna vez por un partido político para remover a un político rival. Las iniciativas populares requieren una enorme cantidad de trabajo y esfuerzo de un gran número de gente. Por esa razón, la remoción es sólo usada bajo condiciones de afrenta pública. Imaginar que los votantes apoyarían la remoción de un político que no ha hecho otra cosa que disgustar a miembros

de otro partido es subestimar groseramente el sentido común y la apatía política del ciudadano promedio.

Sin embargo, no hay, tal vez, argumento más fuerte que éste a favor de la democracia directa. Tan pronto como el poder se mueve más allá del alcance de la gente común, y aquellos que lo controlan dejan de responderle por sus acciones, son capaces de descuidar su bienestar y establecer medidas por las cuales se benefician a costa de la gente. Se logra un buen gobierno cuando los gobernantes son responsables, y la responsabilidad se asegura cuando los ciudadanos comunes pueden participar en las decisiones, rechazar leyes impopulares y sacar a las representantes electos que abusan de sus mandatos.

Quienes toman decisiones tienen que sobrellevar tanto sus consecuencias positivas como las negativas, pronto aprenderán a asegurarse de que sus decisiones sirvan lo mejor posible al bien común.

Los políticos, privados de su poder para imponer sus puntos de vista en una población impotente y sin resistencia, se convierten en participantes del proceso legislativo en lugar de tiranos y adversarios legislativos.

La democracia participativa centra su atención sobre temas específicos. El referéndum y el plebiscito también ayudan a romper los atascamientos en el proceso de toma de decisiones parlamentarias y permite revisar decisiones incorrectas en forma relativamente fácil.

Con la implantación de estos mecanismos de democracia participativa también se politiza, informa y por ende educa el pueblo, ya que su participación lo conduce a considerar seriamente el asunto a votar.

Además la participación tiene un rol mucho más importante que la mera adopción de decisiones, tiene también un importante efecto psicológico en los participantes. Ya que cuando la gente ejercita su soberanía, participando de manera activa en la vida política

del país a través de frecuentemente hay menos apatía política, frustración e insatisfacción con el gobierno.

Por todo lo anterior, creemos que las ventajas superan a sus limitaciones

Finalmente argumentamos que la representación y la participación política no deben seguir siendo como dos dimensiones separadas de la política. No se trata de dos dimensiones de la política cuya materialización es subsecuente.

No se esta frente a un juego de suma cero: representación o participación. Ambas dimensiones son complementarias como factores centrales para el avance de la progresión democrática.

### **3.6. Costos de la Participación Ciudadana.**

Existen argumentos en el cual se considera que el costo de la democracia participativa es demasiado cara para el Estado, sin embargo creo que, si algo realmente cuesta a México es su democracia electoral; ya que para del año 2000 a la fecha se han destinado casi 63 mil 640 millones de pesos en gasto electoral. Más de 26 mil millones fueron para los partidos, casi 34 mil millones para el Instituto Federal Electoral y el resto para el tribunal electoral y para la fiscalía de atención a los delitos comiciales.

Y para muestra basta un botón. En los comicios federales – presidenciales celebrados en 2006, el financiamiento por los gastos de campaña entregados a partidos y coaliciones fueron:

- PAN fue de 555 millones 866 mil 538 pesos.
- La Alianza por México (PRI-PVEM), fue de 804 millones 73 mil 224 pesos.
- La coalición Por el Bien de Todos (PRD, PT y Convergencia), fue de 628 millones 882 mil 943 pesos recibidos, en conjunto, para gastos de campaña.
- Para el partido Nueva Alianza (PANAL), fue de 39 millones 776 mil 454 pesos.
- Y para el partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC), de reciente registro, se canalizó 39 millones 776 mil 454 pesos.

Dando un total destinado para la campaña presidencial de 2006, 2 mil 68 millones 375 mil 613 pesos, y si a esto le sumamos 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 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, (principalmente spots); 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 que nacieron, cobraron y desaparecieron (más de 400 millones de pesos).

Por lo tanto, considero pertinente el replantearnos ¿Qué entendemos por caro?

Está bien el 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 logremos mejores resultados que con la democracia electoral. Nada nos exime de la demanda de buscar un equilibrio entre los logros y el costo.

Además, como lo mencionamos anteriormente, se considera que la democracia participativa a nivel local y regional es generalmente una cuestión de bajo costo. En distritos o municipios se necesitan pocas firmas y es fácil validarlas. Claramente la situación ideal sería aquella en la cual la mayor parte de las decisiones se toman localmente y la gente se encuentra más involucrada en las iniciativas y referéndums en el nivel local.

### **3.7. Cultura Democrática.**

Algunos autores afirman que, la forma en que la mayoría de los mexicanos concibe su relación con figura de la democracia es a manera de súbdito o de subordinación, esto debido a su bajo desempeño político, el cual manifiesta una escasa información sobre los mecanismos de democracia, bajos niveles de participación, alejamiento de los asuntos públicos, sentido de incompetencia para influir en el gobierno, aunado a un sentimiento generalizado de desconfianza en las autoridades gubernamentales.

Sin embargo, otros autores afirman que actualmente la cultura democrática predominante en nuestro país es de tipo súbdito pero en transición, ya que en algunas localidades es posible identificar cambios en sus percepciones y actitudes, concibiéndose a un mexicano más activo, más consiente de sus derechos, celoso de la defensa de los mismos, más competente para influir en las decisiones públicas y entiende los beneficios de la colaboración con los demás.

Nosotros consideramos que, si bien es posible identificar esbozos de orientaciones propiamente ciudadanas hacia la cultura democrática, esto solamente corresponde a una posición minoritaria de la población mexicana, la mayoría sigue relacionándose a partir de la desconfianza en las instituciones, con desapego respecto a las normas legales, y aunque se saben integrantes de un conjunto político nacional y tienen mayor acceso a la información – dada la expansión de los medios de comunicación-, sigue manifestando poco interés en la toma de decisiones públicas.

Otro punto que consideramos importante, es la concepción que se tiene con respecto a la figura de la ciudadanía, ya que según encuestas, la mayoría de la población asocia la figura del ciudadano simplemente con “persona”, mientras que, tan sólo un pequeño porcentaje asocia la figura del ciudadano con la palabra “derechos”.

La importancia de este dato desemboca en que, al concebirse al ciudadano simplemente como “persona”, no se siente una identificación directa con responsabilidades que incidan en una mayor participación en la esfera política.

“El ciudadano no es solamente un sujeto participativo y crítico que despliega su libertad de expresión, sino alguien que conoce sus derechos y asume sus obligaciones, que van desde ceñirse a los dictados de la ley hasta pagar impuestos.”<sup>25</sup>

La información que los ciudadanos tienen sobre la esfera de la política, también es punto importante en la cultura democrática, es decir, qué tanto se informan los ciudadanos y cuáles son sus fuentes de información política.

Aquí es donde encontramos un papel central de la televisión. El hecho de que la información política se obtenga fundamentalmente a través de los medios masivos de comunicación, nada nos dice sobre la calidad de dicha información, no significa que estemos mejor informados. Por otra parte, el hecho de que se presenten ante un auditorio diferentes opiniones, no necesariamente abona en una mejor comprensión de los problemas y de los eventos que se transmiten en los medios. A la población no le interesa en absoluto hablar de política y cuando lo hace, lo hace solamente en el ámbito privado, con amigos y conocidos o en su casa, pero no en los espacios públicos. Lo que permite suponer que tales valoraciones tienden más a autoconfirmarse que a modificarse.

Esta combinación de rasgos, representan algunas de las razones por las que el grueso de los mexicanos no está involucrado con los asuntos políticos, tiene poco interés y escaso sentido de obligación a involucrarse en la vida de la colectividad, para asumirse como sujeto políticamente responsable.

Es por ello que 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 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.

La educación cívica de la que hablamos va más allá de los contenidos en las asignaturas y parte de la convicción de una verdadera formación ciudadana que debe sustentarse en el ejercicio de prácticas democráticas en el aula y en la escuela; estableciendo un balance

---

<sup>25</sup> PESCHARD, Marical Jacqueline. “Deconstruyendo la Ciudadanía”. Avances y retos en el desarrollo de una cultura democrática en México. p. 146.

adecuado entre los contenidos de la educación cívica: conocimientos sobre ideas, acontecimientos, gentes y acciones importantes para la democracia, y las habilidades de pensamiento crítico, especialmente las relacionadas con la solución de problemas y la toma de decisiones en el ámbito político; proveyendo de actitudes y valores morales, sustentados en principios tales como la solidaridad y la compasión por la suerte y el bienestar de los otros, aunque sean desconocidos y estén distantes; procurando el desarrollo de un sentido de responsabilidad personal y de confianza en las propias fuerzas para hacer el bien, llevar a cabo una constante promoción de un rechazo a la desigualdad, la violencia y la opresión; transmitir el respeto a los puntos de vista, ideas o intereses a los que uno se opone; fomentar la sustitución de las relaciones de enemistad por las de oposición o por una rivalidad pacífica.

Algunas opciones para lograr lo anteriormente descrito sería:

1. Generar espacios en los cuales los estudiantes desde pequeños sean invitados a participar, donde se sientan confortables al expresar sus ideas, sentimientos, acuerdos y desacuerdos.
2. Establecer mecanismos y características claras de lo que significa una “buena participación” (organización a la acción colectiva, liderazgo).
3. Establecer parámetros precisos de los resultados que se espera alcanzar a través de la participación (cambios en la comunidad, en la calidad de vida de la escuela y la comunidad, etc.) que sean relevantes para los estudiantes involucrados: metas concretas de acción colectiva.
4. Promover la creación de foros deliberantes con temas en donde exista un propósito y dirección claros, para que los participantes puedan actuar juntos en vez de en forma individual.

Como podemos ver el reto que enfrentamos en este ámbito es muy grande, puesto que reclama la transformación de la vida escolar, la transformación de las prácticas educativas y las relaciones al interior de la escuela al igual que entre los diversos agentes que participan en el quehacer educativo.

Esto significa, en otras palabras, que las democracias tienen que cultivar inteligencias y formar caracteres. Caracteres con firme voluntad de diálogo y de servicio a la comunidad. Se trata de despertar el sentido de comprensión y de compañerismo. Este sentimiento, puede reposar en el convencimiento del valor de un comportamiento altruista que beneficie la comunidad popular.

Podemos observar que, la educación es una variable clave en el entrenamiento ciudadano en lo que concierne al apego a la legalidad y por lo tanto a su responsabilidad para sentar cabalmente un Estado de derecho en México, que es una condición indispensable en la construcción de un orden democrático.

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; Consolidar una mayor responsabilidad ciudadana, así como una mejor participación, tanto a nivel local como nacional; es decir, renovar el sentido de interés y de solidaridad entre los ciudadanos.

Así como también, orientar más que a la definición de los derechos y responsabilidades del ciudadano (que constituyen los contenidos tradicionales de los cursos de civismo) al logro de una identidad ciudadana, cuyo componente fundamental sea la adquisición de una conciencia sobre los problemas que aquejan al entorno cercano del ciudadano, como puede ser la comunidad, el municipio, la delegación, la entidad o país en general. Esta toma de conciencia deberá ser acompañada por la adquisición de nociones, actitudes y prácticas cívicas en un marco plural que facilite a los sujetos, mediante la participación activa de la sociedad, la construcción de los consensos esenciales para la convivencia en una sociedad cultural, política, religiosa y en general, ideológicamente heterogénea.

La educación democrática, sin embargo, va más allá de la aulas y no se circunscribe solamente a la actividad que desarrollan las escuelas, sino que, involucra a todos los grupos y sectores de la sociedad, a los adultos, al igual que a los niños y jóvenes del país, a las autoridades, de la misma forma que a las familias y a las personas. No es cosa de un día. Requiere, más que reglas y preceptos teóricos, un “vivir” constante con la democracia.

Como nos podemos dar cuenta, en esta materia hay un enorme campo de trabajo, puesto la educación democrática, implica educación para la libertad y para el diálogo, para la crítica y para la autocrítica, para la tolerancia y para la esperanza. Se trata de transmitir una forma de vida, que nos llevará a la construcción de una nación con instituciones sólidas y respetuosas de los pactos sociales plasmados en la ley, con unos ciudadanos responsables y comprometidos con la sociedad a la que pertenecen.

### **3.8. La Necesidad de Regular los Instrumentos de la Democracia Participativa en nuestro Sistema Jurídico Mexicano.**

A lo largo del presente trabajo, nos hemos dedicado a hacer un análisis sobre la figura de Estado, del Gobierno, de Democracia, participación, de cómo fueron concebidas estas figuras en sus inicios y como con el paso del tiempo se han ido transformando. Todo esto, con la finalidad de crear un panorama general poder identificar y comprender mejor la figura de la democracia participativa.

Se señaló que actualmente en nuestro país, la Constitución establece en su artículo 40 que “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa”; este sistema de representación política prevé la participación del electorado en forma mínima, pues el actuar del pueblo se reduce principalmente a participar en la elección por voto universal, libre y secreto de sus representantes para que estos desempeñen las funciones de gobierno, legislación o administración a nivel nacional, regional, comunal o de organismos públicos.

En ciertos casos, las determinaciones que llegan a tomar nuestros representantes carecen de la aceptación general de la población; 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, mas no con el fin de lograr el bienestar común. Además también 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 aquí es donde nosotros tenemos que plantearnos si en México opera o no opera la representación política, independientemente de que estamos apegados o no a una de esas teorías del tipo de representación política de que hablamos anteriormente. Hay quien dice: No, es que en México se sigue la teoría clásica; entonces los legisladores no representamos a quienes nos eligen, representamos 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.

En la práctica, incluso yo nunca he escuchado cuando se presenta a un diputado, incluso en los debates en la Cámara, y se diga: El diputado tal, representante del distrito tal, de tal estado. Se dice: Es el diputado de la fracción del PAN, del PRI, del PRD, del Partido Verde, del PT, del que sea, pero no sabe uno de dónde son representantes, no hay ese vínculo real de representación.

Nos encontramos entonces, en una profunda crisis de la democracia representativa, donde el desencanto por parte de la gente hacia la democracia representativa es manifiesta, 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, consideramos conveniente establecer en nuestra Carta Magna mecanismos de participación de la ciudadanía en los espacios de decisión que atañen al interés general,

para que la forma de gobierno de México 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 legales e institucionales que modifiquen las estructuras políticas actuales abriendo espacios a todos los que deseen hacerse corresponsables de su propia comunidad.

Estos mecanismos son el Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Revocación de Mandato.

Para tal efecto, el plebiscito debe quedar como un medio que permita a la ciudadanía tomar parte de las decisiones fundamentales de carácter político, no externando una simple opinión, sino expresando la voluntad popular que habrá de definir ciertas cuestiones de trascendencia que haga necesaria la participación del electorado.

El referéndum ha de regularse tanto en su carácter constitucional como legislativo, para que 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.

La iniciativa popular habrá de ser un medio directo para que la ciudadanía proponga proyectos de ley, ya sea señalando solamente las materias o necesidades sobre las que se debe legislar, o bien, a través de un proyecto con el articulado correspondiente para que se someta a discusión del Congreso.

La revocación de mandato debe 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. Si la mayoría de los electores esta de acuerdo con la destitución, esta procederá sin más consideración que el interés general, en caso contrario el funcionario podrá seguir en su cargo.

Sin embargo, no debe caerse en la simpleza de incluir en la Ley fundamental, sin mayores previsiones, las instituciones antes mencionadas; ya que sino 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.

Tampoco hay que olvidar que México, no sólo es ajeno a esta tradición de hiper actividad legislativa. Se cree que con cambiar la ley hay un cambio automático en el país y al no pasar esto conduce a la frustración y paradójicamente al retroceso democrático.

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.

Debemos concluir insistiendo en que los vientos nuevos de la renovación política exige cambios en la carta magna del país; en la esfera de la democracia política – sobre la que hemos intentado formular algunas consideraciones – se han propuesto numerosas reformas relativas a las instituciones de democracia participativa y de democracia semidirecta.

Esperamos que en estos cambios que se den a favor de la demagogia, la ignorancia y el ilusionismo, sino que al contrario, sea la sabiduría jurídica, la inteligencia política y el realismo, los que inspiren la transformación de nuestra ley fundamental.

## CONCLUSIONES

**Primera.** El Estado es una comunidad política, asentada en un territorio, con un poder soberano que busca el bien común de sus integrantes. Sus elementos fundamentales son el territorio; población y poder.

**Segunda.** El Estado tiene cuatro funciones principales Legislativa, Ejecutiva, Jurisdiccional y la constituyente permanente.

**Tercera.** La Función Legislativa es la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y la de los ciudadanos entre si, con la limitación de que no puede de ninguna manera contravenir con las disposiciones constitucionales.

**Cuarta.** La Función Jurisdiccional es la actividad del Estado dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre – constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias”

**Quinta.** La Función Administrativa se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar. Tiene como contenido fundamental las actividades del Poder Ejecutivo. Cuida los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción de los intereses y necesidades de la colectividad.

**Sexta.** El gobierno es la organización política que engloba a los individuos y a las instituciones autorizadas para formular la política pública y dirigir los asuntos del Estado.

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

**Octava.** En el régimen democrático las formas como el pueblo ejerce su poder pueden ser de manera directa, indirecta y semidirecta.

**Novena.** 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.

**Décima.** Entendemos por participación ciudadana al conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público desde dentro y por fuera del sistema de partidos.

**Décimo Primera.** Entendemos por participación política al conjunto de actos y actitudes, enfocados a influir de una forma más o menos indirecta, y legal sobre las decisiones del poder, en el sistema político, con la clara intención de preservar o incidir en la estructura del sistema de intereses regularmente dominante.

**Décimo Segunda.** En la democracia representativa el pueblo no gobierna, sino que elige a representantes para que tomen las decisiones que involucran a toda la sociedad.

**Décimo Tercera.** La democracia semidirecta supone un arreglo constitucional mediante el cual el pueblo ejerce el poder, tanto por representantes que él elige, como sin intermediarios y a través de mecanismos de participación para la deliberación y la resolución de los asuntos públicos.

**Décimo Cuarta.** Aunque no requiere de intermediarios, la forma semidirecta no es una democracia directa porque los individuos no interactúan directamente en la escala de pequeños grupos, ni deliberan previamente a la acción común.

**Décimo Quinta.** La democracia es un sistema de organización de intereses políticos y no necesariamente garantiza bienestar social o mejora económica a la población, sino fundamentalmente, decisiones más legítimas.

**Decimo Sexta.** El sufragio es el acto o determinación de la voluntad de carácter expreso, mediante el cual una persona emite un voto en el seno de una colectividad de la que es miembro. Sus características son que es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

**Decimo Séptima.** La consulta popular es una institución jurídico política por medio de la cual la población de un país o de una región, manifiesta sus inquietudes y sugerencias al aparato gubernamental, con la intención de que éste, al escuchar la voz directa del pueblo, obtenga elementos verídicos y confiables, así, en el momento de la toma de las decisiones políticas y administrativas necesarias, se tenga un parámetro general de cuáles son los problemas, sus planteamientos y sus diferencias en una comunidad.

**Décimo Octava.** Política vecinal son a aquellas organizaciones comunitarias (Asociaciones de Residentes, los comités de manzana, los comités y juntas vecinales) concebidos como órganos de colaboración en el plano delegacional; destinados a realizar tareas más bien colaterales, de enlace entre la ciudadanía y las autoridades. Su principal objetivo es promover el desarrollo de la comunidad, defender los intereses y velar por los derechos de los vecinos, así como, colaborar con las autoridades del Estado y las municipales.

**Décimo Novena.** Participación 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.

**Vigésima.** La participación ciudadana no puede concebirse alejada de las instancias de representación política ni de las decisiones que en ellas se tomen.

**Vigésimo Primera.** La democracia participativa es aquella en la que *demos* decide directamente los problemas sin reunirse, es decir, es a través del voto como emiten su opinión o por medio de una iniciativa.

**Vigésimo Segunda.** Son considerados formas de democracia semidirecta el plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato, ya que son formas mediante las cuales los ciudadanos toman decisiones.

**Vigésimo Tercera.** El referéndum es un instrumento de sufragio en la democracia participativa, que consiste en el proceso por el cual el cuerpo electoral de un Estado, entidad federativa o municipio, participa por la vía consultiva o deliberativa, en la decisión de validar, ratificar o rechazar una disposición constitucional o legal propuesta o ya vigente.

**Vigésimo Cuarta.** El plebiscito es un mecanismo de democracia participativa mediante el cual se somete a consulta popular, mediante el voto universal y directo, una decisión política o acontecimiento trascendental en la vida pública, generalmente no previstas en la Constitución y en ninguna norma previa.

**Vigésimo Quinta.** La iniciativa popular es el mecanismo de democracia participativa, en virtud del cual un determinado número de individuos, denominados ciudadanos, a través de una colectividad o bien en forma individualizada, proponen la creación de determinadas normas jurídicas al órgano legislativo, ejerciendo su derecho de participar en el proceso legislativo, cuando la Constitución lo prevea.

**Vigésimo Sexta.** La revocación de mandato es un mecanismo por el cual se procura a la ciudadanía la posibilidad de convocar a votación para ratificar o destituir de su encargo, al titular de una representación popular ya aprobada, antes de que termine su periodo para el que fue electo; fundada en que su actuación ha sido a juicio de una parte considerable de los electores, abusiva, deficiente o que consideran que su actuación no se ha sujetado al cumplimiento de los objetivos para los que fue electo, ya sea por la deficiencia o la desviación de sus actuaciones respecto a la responsabilidad que le fue encomendada.

**Vigésimo Séptima.** La experiencia de México con respecto a la existencia y aplicación de los medios de democracia participativa, 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, mecanismos de democracia participativa. Sin

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

**Vigésimo Octava.** La democracia no sólo se ejerce a través de los procesos electorales, lo importante para la democracia, es el respeto, la atención y la prevalencia de la voluntad soberana del pueblo.

**Vigésimo Novena.** En México hace falta la difusión de la cultura democrática, que va más allá de las aulas, esta educación implica educación para la libertad y para el diálogo, para la crítica y para la autocrítica, para la tolerancia y para la esperanza.

**Trigésima.** 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, etc.

**Trigésimo Primera.** El problema a que se enfrentan estas formas de participación ciudadana es que no se han consolidado, además es necesario establecer su procedimiento en una ley reglamentaria, que considere los aspectos necesarios para un buen uso de estos mecanismos.

**Trigésimo Segunda.** Actualmente, hemos observado la decadencia de las instituciones de democracia representativa. Las demandas sobre el gobierno democrático aumentan, mientras que la capacidad de respuesta disminuye, por lo que con la implantación de los mecanismos de democracia participativa en nuestro régimen jurídico, se pretende devolver a la sociedad el poder por parte del gobierno que permita fortalecer a la potestad autodeterminativa al pueblo, como una faceta inherente a su soberanía.

**Trigésimo Tercera.** Al implementar estos mecanismos de participación democrática en nuestra carta magna hay que tener cuidado de precisar algunos detalles, límites y requisitos, ya que en caso contrario, 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.

**Trigésimo Cuarta.** La Democracia Participativa y la Democracia Representativa no pueden concebirse como conceptos extremos, pues se trata, por el contrario de conceptos complementarios.

## BIBLIOGRAFIA.

- 1 AGESTA, Sánchez. Luis. Principios de Teoría Política. Editorial Nacional. Madrid. 1979.
- 2 ANDRADE Sánchez, Eduardo. El Camino de la Democracia en México. México, A.G.N., 1998.
- 3 ANDRADE Sánchez, Eduardo. Teoría General del Estado. Editorial Oxford University. 2ª. Ed. México. 2003.
- 4 ARAGON Reyes, Manuel. Democracia y Representación. Dimensiones Subjetivas y Objetivas del Derecho de Sufragio". Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo I. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1999.
- 5 ARISTÓTELES. La Política. Editorial Época. México 2005.
- 6 ARNAIS, Aurora. Ciencia del Estado. México. Sin Editorial, Sin Año.
- 7 ARTEAGA Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Editorial Oxford University Press. México.2001.
- 8 BERLÍN Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral, Instrumento Normativo de la Democracia. Editorial Porrúa. México. D.F. 1980.
- 9 BERLIN, Valenzuela Francisco, "Diccionario universal de términos parlamentarios", Instituto de Investigaciones legislativas. Editorial Porrúa. México. 1997.
- 10 BOBBIO, Norberto, MANTEUCCI, Incola. Diccionario de política, L-Z. Undécima edición. Editorial Siglo XXI editores. México. 1998.
- 11 BOBBIO, Norberto. El Futuro de la Democracia. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1997.
- 12 BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. Segunda edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México. 1998.
- 13 BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima Edición. Editorial Porrúa. México. 1989.
- 14 CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Undécima edición. Editorial Heliasta. Argentina. 1993.
- 15 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico de Derecho Usual. Tomo IV. 27ª.ed. Editorial Hellasta. Buenos Aires. Argentina. 2001.
- 16 CABO DE LA VEGA, Antonio de. El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación. México. UNAM. 1994.
- 17 CAMPOS Bidat, German. Derecho Político. Buenos Aires. 1992.
- 18 DAHL Robert. La democracia y sus Críticos. Barcelona. Editorial Paidos. 1992.
- 19 DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México. 1998.
- 20 Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Vol. 1. P. 818 – 821. LIV Legislatura del H. Congreso de la Unión.
- 21 DURAN Abarca, Washington. Autodeterminacion de las Colonias en América. Lima. Editorial Thesis. 1986.

- 22 DUVERGER, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. España. Editorial Ariel. 1988.
- 23 El Orden Político Democrático. Apuntes de Cultura Democrática 2. 5ª. Ed. Instituto Federal Electoral. México, D.F. Diciembre de 2000.
- 24 Enciclopedia Jurídica Mexicana. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo III. México 2002.
- 25
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill. S.A. Buenos Aires. Argentina. 1991.
- 26 ESCOBAR Fornos, Ivan. "El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta". Memorial del VII Congreso Inter - Americano de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Febrero. 2002.
- 27 ESQUIVEL, Soler Edgar, Tesis: Ley de Participación Ciudadana: Reconstruyendo un Proceso. Instituto Mora. México. 2002.
- 28 FAYT, Carlos S. Derecho Político. Tomo I. Ediciones Desalma. 10ª Edición. Argentina.
- 29 FLORES, Imer. Democracia y Participación: Consideraciones Sobre la Representación Política. Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. Tomo I. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1999.
- 30 GALINDO Camacho, Miguel. Teoría del Estado. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México 2001.
- 31 GAMAS Torruco, José. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México. 2001.
- 32 GARCÍA Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Sin pie de imprenta.
- 33 GONZALEZ Oropeza, Manuel. Desaparición de los Ayuntamientos. Estudios Jurídicos en memoria de Roberto Mantilla. Editorial Porrúa. México. 1984.
- 34 GONZÁLEZ Schmal, Raúl. "Democracia Semidirecta y Participativa". Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo II. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001.
- 35 GOZALEZ Uribe Héctor. Teoría Política. Quinta edición. Editorial Porrúa. México 1984. p. 684.
- 36
- HACHETTE, Castel. Diccionario Enciclopédico. Ediciones Castel. España. 1981.
- 37 HANS, Kelsen. Teoría General del Estado. Editorial Colofon. México. 1992.
- 38 HELD David. Modelos de Democracia. México. Alianza Editorial. 1992.
- 39 HELLER, Hermann. Teoría del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1998.
- 40 HORKHEIMER, Max. Estado Autoritario. Editorial Itaca. Traducción y presentación de Bolívar Echeverría. México. 2006.
- 41 JELLINEK, George. Teoría General del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. Prólogo y traducción de Fernando de los Ríos. México. 2000.
- 42 Juicio de la Protección de los Derechos Político Electorales. SUP-JDC-781/2002. 23 de agosto de 2002. Magistrado ponente: Leonel Castillo González, Secretario: Mónica Cacho Maldonado. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- 43 LECSIEUR Talavera, Jorge Mario. El Derecho de la Política. 2ª ed. Universidad Nacional Autónoma de Chiapas. 1998.
- 44 MARGADANT, Guillermo F. Panorama de la Historia Universal del Derecho. Quinta Edición. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. 1996.
- 45 MARTINEZ Silva, Mario y Roberto Salcedo Aquino. Diccionario Electoral 2000. México.
- 46 MERINO, Mauricio. La Participación Ciudadana en la Democracia. Editorial Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. I.F.E. México. 1995.
- 47 MONTESQUIEU, Charles de Secondat. Del Espíritu de las Leyes. Editorial Porrúa. México. 2000
- 48 MOORE, Stanley. Crítica de la Democracia Capitalista. Traducción de Marcelo Norwertshtein. Sexta Edición. Editorial Siglo Veintiuno editores, S.A. México. 1981.
- 49 MORENO, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Doceava Edición. Editorial Porrúa. México. 1993.
- 50
- OROZCO Gómez, Javier. Estudios Electorales. Editorial Porrúa. México. 1999.
- 51 PATIÑO Camarena, Javier. Nuevo Derecho Electoral Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 2006.
- 52 PESCHARD, Marical Jacqueline. “Deconstruyendo la Ciudadanía”. Avances y retos en el desarrollo de una cultura democrática en México. México. 2002.
- 53 PORRUA, Francisco. Teoría del Estado. Trigésimo primera Edición. Editorial Porrúa. México. 1999.
- 54 PRUD'HOME Jean Francois. Consulta Popular y Democracia Directa. México. I.F.E., 1997.
- 55 REINHOLD, Zippelius. Teoría General del Estado. Ciencia Política. Editorial Porrúa. 2002.
- 56 ROUSSEAU. J. J. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Editorial Porrúa. México. 1975
- 57 SANCHEZ, Enrique. Derecho Constitucional. Quinta Edición. Editorial Porrúa. México. 2000.
- 58 SARTORI Giovanni. Teoría de la Democracia. Madrid. Editorial Alianza. 2000.
- 59 SARTORI, Giovanni. ¿Qué es la Democracia? Editorial Taurus. México. 2006.
- 60 SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Editorial Porrúa. México. 1988.
- 61 SERRA, Andrés. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa. México. 2000.
- 62 SOROKIN, P.A. Sociedad, Cultura y Personalidad. Editorial Aguilar. Madrid. 1966.
- 63 TENA Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima Octava Edición. Editorial Porrúa. México. 2002.
- 64 Uribe Vargas Diego. El Referéndum. Ensayo sobre la Democracia Directa.
- 65 VALADES, Diego. La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano. Constitución Reformada. UNAM. 1987.
- 66 VAZQUEZ Alfaro, José Luis. Vialidad del Referéndum Constitucional en el Ordenamiento Federal. Sin pie de imprenta.
- 67 VECCHIO, Giorgio del. Teoría del Estado. Editorial Bosch. Barcelona. 1956.

- 68 ZIMMERNAN, Joseph. Democracia Participativa el Resurgimiento del Populismo. Sin pie de imprenta.
- 69 ZIPPELIUS, Reinhold. Teoría General del Estado. Editorial Porrúa. México 2002.

## HEMEROGRAFÍA

1. HERNÁNDEZ Martínez, Hugo. "La Democracia Semidirecta en México. Altamirano". Revista del Congreso del Estado de Guerrero. Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri". No. 21. Año IV. 2ª. Época. Guerrero. 2001. Julio - Agosto.
2. HERNÁNDEZ Martínez, Hugo. Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero. Año 3. Segunda época. Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri".
3. HERNANDEZ Valle, Rubén. "De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa". Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucional. No. 6. Madrid. España. 2002.
4. OROZCO Henríquez, José de Jesús. Conferencia Pronunciada el 14 de Marzo de 2003. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Aula de Capacitación.
5. PUERTAS GOMEZ, Gerardo. "Democracia e Instituciones de Democracia Semidirecta una Aproximación Teórico – Conceptual". Revista Justicia Electoral.
6. RENDON Corona, Armando. "La Administración Frente a los Desafíos del Cambio Social". Universidad Autónoma Metropolitana. Nueva Época. Año 20. numero 48. enero- junio 2000.
7. VENEGAS Gerardo, Rubén. "Proceso para la Revocación del Mandato del Ayuntamiento". Estudios Municipales No. 10. Centro Nacional de Estudio Municipales. Secretaria de Gobernación. Julio – Agosto. 1986.
8. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Iniciativas de la LVIII Legislatura. México. 8 de noviembre de 2001.

## **OTRAS FUENTES**

1. CORREA, Enrique. "Participación Ciudadana y Gobernabilidad". Primer Seminario Conceptual sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Política Públicas. FLACSO. [www.eurosur.org](http://www.eurosur.org).
2. [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
3. [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
4. [www.cddhcu.gob](http://www.cddhcu.gob)

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Planeación