



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

MÉTODOS DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA
(VIABILIDAD JURÍDICO-POLÍTICA PARA
SU REGULACIÓN CONSTITUCIONAL)

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FLORES PANTOJA ROGELIO ANGEL

ASESOR: LIC. RAÚL JUÁREZ GARCÍA



MÉXICO 2008



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.

AGRADECIMIENTOS

El tema de esta investigación se gestó durante mi estancia como prestador de servicio social en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En ese medio, tuve la oportunidad de acercarme al doctor Jaime Cárdenas Gracia, cuyas obras fueron una importante influencia para crear afinidad sobre temas de Derecho Constitucional, particularmente aquellos que de forma natural se vinculan con instituciones de Ciencia Política. Generoso como es, el doctor Cárdenas accedió en varias ocasiones, en el Instituto y posteriormente en sus oficinas del IFE, a escuchar mis inquietudes. De esas charlas se dio la sugerencia para desarrollar el tema de la Democracia Semidirecta.

Debo confesar que el periodo tan largo entre la concepción de la idea y la culminación del trabajo, no se debe al rigor metodológico o a la exhaustividad con que se realizó la investigación, sino a una serie de acontecimientos que fueron surgiendo en mi vida a lo largo de estos años y que me definieron como persona: mi matrimonio; el nacimiento de mis hijos; el cambio de residencia a otra ciudad; mi afán por la creación de una institución dedicada a la difusión del Derecho; una enfermedad; la concepción, desarrollo y terminación de algunos negocios, entre otros. Esta especificación, que de ninguna manera tiene propósitos justificativos, me sirve como fundamento para mencionar a las personas que de alguna u otra forma concurrieron en estos hechos y que con ello hicieron un aporte para alcanzar este objetivo. A ellos quiero expresar mi gratitud y agradecimiento.

Indudablemente, mucho de lo que representa este trabajo tiene que ver con el esfuerzo de mis padres. Sin su presencia, sin su ayuda, sin su consejo, nada hubiera sido posible en mi vida.

A mi padre, **Rogelio Flores Uribe**, quien desde siempre me ha demostrado su incondicional y decidido apoyo a todo lo que he emprendido, incluso modificando su proyecto de vida para impulsar el mío.

A mi madre, **Concepción Pantoja Romero**, quien con su mesura y alto sentido de tolerancia ha sido el eje fundamental para la cohesión de nuestra familia.

A mi esposa, **Michel Vargas Piceno**, por el veintinuevecero, por el amor, por nuestros hijos, por tu apoyo, por tu inteligencia siempre aportada en beneficio común, por ser mi contrapeso, por complementar con tus capacidades mis deficiencias, por la pasión, por las afinidades, por las diferencias, por haber sido mi más importante soporte en la enfermedad, por convertir tu proyecto de vida en nuestro, por el océano...

A mi hijo **Christian**, por haberme introducido a la maravillosa circunstancia de la paternidad y enseñarme que después de tu llegada, muchos de mis afanes serían para mis hijos.

A mi hija **Mariana**, porque con tu corta presencia física me diste una de las lecciones de vida más importantes.

A mi hija **María José**, porque tu llegada nos hizo revalorar a nuestra familia.

A mi hija **Ana Paulina**, por culminar nuestro ciclo familiar y porque tuve la oportunidad de volver a nacer el mismo día que tú.

A mis hermanos **Christian, Jorge** y **Diana**, por tolerar que muchos de los naturales apoyos de nuestros padres se han inclinado hacia mí y por haber sido siempre solidarios con mis propósitos.

No puedo dejar de mencionar a un grupo de personas que han concurrido en distintas etapas de mi vida y que de diversa maneras, todas ellas representativas para mí, contribuyeron a ver culminado este trabajo. Cada uno de ellos sabe a qué me refiero.

A mi amigo Andrés Linares Carranza, a Toño Martínez Pantoja y Lupita Hernández, a Raúl Pantoja, a Silvia Soto, a Rosa María Flores, a Angel Pérez Zilli, a Gerardo Acosta y María Elena Pantoja, al Dr. Héctor Rocha Hernández, al Lic. Raúl Juárez García.

Doy gracias a Dios por todo lo que me ha permitido ser, por todo lo que me ha permitido tener.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México, con un permanente sentido de gratitud y orgullo.

ÍNDICE

| | |
|-------------------|---|
| Introducción..... | I |
|-------------------|---|

Capítulo I

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

| | | |
|-------|--|----|
| 1.1 | Definición de democracia representativa..... | 1 |
| 1.2 | Definición de democracia semidirecta..... | 4 |
| 1.2.1 | <i>Referéndum</i> | 6 |
| 1.2.2 | <i>Plebiscito</i> | 8 |
| 1.2.3 | <i>Iniciativa Popular</i> | 11 |
| 1.2.4 | <i>Revocación del mandato</i> | 12 |

Capítulo II

DISFUNCIONALIDAD DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MÉXICO

| | | |
|-------|---|----|
| 2.1 | Fundamento constitucional de la democracia representativa..... | 14 |
| 2.2 | Formas de participación ciudadana reguladas en el sistema jurídico mexicano..... | 19 |
| 2.3 | El problema de la disfuncionalidad del sistema representativo mexicano..... | 25 |
| 2.3.1 | <i>Poder Ejecutivo</i> | 31 |
| 2.3.2 | <i>Poder Legislativo</i> | 33 |
| 2.3.3 | <i>Partidos Políticos</i> | 39 |

Capítulo III

LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN EL DERECHO COMPARADO

| | | |
|-------|--|----|
| 3.1 | En el ámbito nacional..... | 48 |
| 3.1.1 | <i>El caso de Jalisco.....</i> | 48 |
| 3.1.2 | <i>El caso de Chihuahua.....</i> | 57 |
| 3.1.3 | <i>El caso de San Luis Potosí.....</i> | 64 |
| 3.2 | En el ámbito extranjero..... | 71 |
| 3.2.1 | <i>El caso de Suiza.....</i> | 71 |
| 3.2.2 | <i>El caso de España.....</i> | 75 |
| 3.2.3 | <i>El caso de Uruguay.....</i> | 80 |

Capítulo IV

PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

| | | |
|-----|---|-----|
| 4.1 | Bases de regulación del Plebiscito..... | 90 |
| 4.2 | Bases de regulación del Referéndum..... | 95 |
| 4.3 | Bases de regulación de la Iniciativa Popular..... | 102 |
| | Conclusiones..... | 106 |
| | Bibliografía..... | 110 |

INTRODUCCIÓN

Las naciones modernas viven un modelo de democracia representativa. La alta complejidad que presentan las sociedades tanto en sus estructuras sociales, con múltiples y diversos intereses, así como en la estructura política -dominada por los partidos políticos, las organizaciones sociales y los medios de información- obligan a admitir que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía en forma directa. Como consecuencia de ello necesita nombrar representantes que decidan por él y para él; dando cabida, de esta forma, a la representación política, permitiendo ubicar el origen de las instituciones que caracterizan a las democracias modernas.

El Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta esencialmente la definición de nuestro sistema democrático. En éste se reconoce al pueblo como el origen de la soberanía nacional, admitiendo que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. Determina además, la posibilidad de que el pueblo pueda alterar o modificar en todo tiempo la forma de su gobierno.

En congruencia con lo anterior, el Artículo 40 de nuestra Constitución expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano en constituirse en una república representativa, democrática y federal, y el Artículo 41 establece que el pueblo ejecutará esa soberanía delegando su ejercicio a los poderes de la Unión, es decir, al Ejecutivo, Legislativo y Judicial (debiendo ubicar sólo a los dos primeros para efecto de la representación política); dando fundamento constitucional a las instituciones que conforman el sistema representativo mexicano.

La democracia supone una declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía. Es por ello que los titulares de los órganos fundamentales del Estado (Presidente de la República, Diputados y Senadores) tienen un origen popular, es decir, el pueblo elige legalmente a quienes conforman los órganos de representación y gobierno tal como lo establece el

Artículo 31 constitucional al advertir que “La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...”. De esta manera, las funciones de los representantes populares deben guiarse, en teoría, sobre dos grandes vertientes: representar a la sociedad y gobernar a la sociedad.

Es importante entender a la representación política como la única forma legal de participación política con que cuenta la sociedad y que ésta se da a través de una relación institucionalizada, es decir, que el vínculo existente entre el representante y el representado debe mantenerse en forma permanente, ya que uno es la justificación o fuente de legitimidad del otro. De igual forma, es institucionalizada en virtud de la imposibilidad real que tiene un individuo (representante) de establecer relaciones personales con miles o millones de individuos (representados).

En un sistema democrático la representación política debe posibilitar la participación ciudadana, para lo cual es necesario cumplir con condiciones mínimas que lo garanticen. De forma general podemos mencionar las siguientes: Comunicación efectiva entre representantes y gobernados; Responsabilidad del representante hacia las decisiones tomadas en virtud de su función; Posibilidad de sanción.

En el caso de México estas condiciones mínimas de los sistemas de representación política democrática no existen. La Constitución no establece mecanismos que permitan inquirir la opinión popular, no existen posibilidades de comunicación efectiva entre gobernantes y gobernados, situación que genera una frecuente incongruencia entre algunas decisiones políticas con la demanda ciudadana.

Por lo que hace a la responsabilidad política, podemos afirmar que nuestro sistema jurídico carece de instituciones eficaces en este tema. Sólo el Artículo 69 de la Carta Magna obliga al Presidente de la República a presentar ante el Congreso un informe anual en donde manifieste el estado general que guarda la administración pública del país; sin embargo, no se regula forma

alguna de interpelación al contenido de ese informe, por lo que este acto más que una rendición de cuentas se convierte en una formalidad que no vincula en lo absoluto al ejecutivo con su actuación. En cuanto a los legisladores no existe forma alguna de rendición de cuentas.

El sistema de sanciones a los representantes no ha sido efectivamente regulado en nuestro derecho positivo. El juicio de procedencia o juicio político ha sido prácticamente inutilizado y al no regularse figuras como la reelección legislativa, se impide que el representante cuente con incentivos necesarios para buscar la continuidad de su carrera legislativa y, por otro lado, tampoco se permite al electorado dar fuerza al voto como mecanismo de remoción, en caso de querer utilizar éste como forma de sanción negativa a la actuación de sus representantes.

En suma, la inobservancia de nuestra Constitución a las formas de participación política semidirectas puede producir, junto con otros factores, que el representante realice su función en un ambiente de discrecionalidad e impunidad; que no cuente con incentivos para buscar comunicación con su electorado; que el voto de este último carezca de fuerza al no poder utilizarse como medio de sanción negativa a los actos del gobernante; la falta de credibilidad y posteriormente de legitimidad del sistema representativo; el surgimiento de innumerables prácticas clientelares para la obtención de votos y, en última instancia, el ciudadano al ir perdiendo el vínculo con su representante pierde también el carácter de representado convirtiéndose en un simple miembro del grupo social que carece de participación en la toma de decisiones políticas, desvirtuándose así la función primordial de la democracia representativa. En ese escenario, se corre el riesgo de que sectores de la sociedad busquen vías alternas de participación muchas veces al margen de las instituciones, el orden constitucional y la estabilidad.

Bajo esta coyuntura es inevitable que comience una reflexión colectiva sobre la eficacia de nuestro sistema representativo y sobre sus posibilidades de cambio y perfeccionamiento.

Existe la necesidad de que las instituciones representativas mexicanas busquen su relegitimación a través de mecanismos que amplíen la participación popular en los procesos políticos. Estimamos que es un buen momento para pensar en codificar a nivel constitucional algunas formas de democracia semidirecta, tales como el plebiscito, la iniciativa popular y el referéndum; debiendo diseñar su regulación con criterios, requisitos y modalidades claras y diferenciadas adecuándose a nuestras formas de organización social, política y constitucional, buscando siempre los efectos de transparencia, imparcialidad, efectividad y, sobre todo, de una participación que refleje el verdadero sentir de la población sobre asuntos de trascendencia política y legislativa. Para ello, es importante tomar como referencia los casos de algunas Entidades Federativas que han adoptado en sus constituciones estas formas de democracia semidirecta, así como de algunas naciones que han cimentado su vida democrática en el uso de estas figuras.

La constitucionalización de los métodos de democracia semidirecta contribuirían en gran medida a restituir la pérdida de credibilidad y de confianza de la población hacía sus instituciones políticas. Tendrían como propósito primordial el fortalecimiento de la democracia representativa y no el de sustituirla. En ese sentido, se fortalecerá en forma efectiva la vida democrática que empieza a gestarse, manteniendo vigentes los elementos de República representativa, democrática y federal que definen al Estado mexicano.

Capítulo I

**DEMOCRACIA REPRESENTATIVA
Y SU RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA**

1.1 DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La representación, en sentido general, es la actuación a nombre de otro en el campo del derecho, en otras palabras, es el “sustituir a otro o hacer sus veces”.¹

La teoría de la representación política se ha formado por analogía con el concepto de la representación en el Derecho Civil. Es por ello que nos ocuparemos en forma breve de esta última, en la medida necesaria para comprender la democracia representativa.

La representación en el Derecho Civil se guía sobre la teoría del mandato imperativo, en donde el representante está obligado a sujetarse a las instrucciones que le sean dictadas por el representado. Ampliando un poco más el concepto, podemos afirmar que la representación existe cuando una persona faculta a otra para celebrar un acto jurídico en su nombre, en condiciones tales que los efectos de ese acto se producen directa e inmediatamente para el representado.

La mayoría de las constituciones de las democracias contemporáneas reconocen al pueblo como origen de la soberanía nacional. En ese contexto, se infiere que el ejercicio de esa soberanía le corresponde precisamente al pueblo. Sin embargo, existen algunos factores que limitan el ejercicio directo: La alta complejidad que presentan las sociedades modernas, tanto en sus estructuras sociales –con múltiples y diversos intereses– como en la estructura política, dominada por los partidos políticos, las organizaciones sociales y los medios de información, obligan a admitir que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p.2802

soberanía en forma directa. Como consecuencia de ello, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él, dando cabida a la democracia representativa.

En congruencia con lo anterior, en un sistema de democracia representativa, los titulares de los órganos fundamentales del Estado (Presidente de la República, Diputados y Senadores) tienen un origen popular, es decir, el pueblo elegirá, conforme al procedimiento establecido en su Constitución, a quienes conforman los órganos de representación y gobierno. De esta manera las funciones de los representantes deben guiarse sobre dos grandes vertientes: representar a la sociedad y gobernar a la sociedad.

La representación política se da a través de una relación institucionalizada, esto es, que el vínculo existente entre el representante y el representado debe mantenerse en forma permanente ya que uno es la justificación o fuente de legitimidad del otro. Es institucionalizada en virtud de la imposibilidad real que tiene un individuo (representante) de establecer relaciones personales con miles o millones de individuos (representados).

El representante no está sujeto al mandato imperativo de los electores. Éstos le otorgan su confianza mediante el voto, pero no le dan instrucciones. Este principio radica en que por la naturaleza democrática que debe tener la representación política, ésta debe estar libre de influjos para su toma de decisiones. El representante debe poseer un poder discrecional mediante el cual actúe por iniciativa propia. Sin embargo, esto no significa la desintegración del vínculo entre gobernantes y electores. Los ciudadanos no les dan instrucciones concretas, pero deben tener el derecho a conocer y fiscalizar los actos de sus representantes.

Giovanni Sartori nos señala que en la democracia representativa “el pueblo no se gobierna sino que elige representantes que lo gobiernan”². Por su parte, Norberto Bobbio nos indica que un Estado representativo es aquel “en el que las principales deliberaciones son realizadas por los representantes elegidos... y su núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control sobre su obra a través de elecciones competitivas”³.

De similar manera, Maurice Duverger caracteriza a este régimen como “el sistema político en el que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes”⁴.

Algunos críticos a esta corriente, señalan que el modelo de democracia representativa está estrechamente relacionada con el derecho de voto pasivo y los procesos electorales, situación que termina por inhibir la participación popular. En ese sentido, Marcel Prélot, nos previene sobre cómo el régimen democrático representativo genera “el desvanecimiento del cuerpo electoral, que no vive sino un momento efímero, el solo instante de la elección”. Señalando también que “observada rigurosamente, la teoría representativa excluye la existencia de una opinión pública externa a las asambleas... pues es sólo a través de los representantes reunidos que la voluntad nacional puede expresarse”.⁵

De las anteriores consideraciones, deriva la trascendencia de encontrar fórmulas para garantizar que, dentro del modelo democrático representativo, la ciudadanía pueda ampliar su margen de acción en la toma de las decisiones del Estado.

Podríamos concluir que la democracia representativa es el sistema en el que los ciudadanos ejercen su soberanía eligiendo y sustituyendo periódicamente

² SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza, Madrid, 1988, p. 111.

³ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, José F. Fernández Santillán trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

⁴ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 80.

⁵ PRELOT, Marcel, *La Ciencia Política*, Buenos Aires, EUDEBA, p. 83.

a representantes que, de manera temporal, son titulares de las diversas funciones del Estado.

Concebido así el sistema representativo, es evidente que a quienes se ha conferido la función de gobierno deben tener presente en todo momento que el pueblo es la única fuente de poder político y, por consecuencia, no es suficiente que los gobernantes actúen formalmente en su nombre, sino que se debe posibilitar la publicidad de sus actos y que éstos estén abiertos al escrutinio de la sociedad. Sólo de esta forma el ejercicio del poder público adopta un sentido verdaderamente funcional, que justifica a la democracia representativa.

1.2 DEFINICIÓN DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

La evolución del sistema de democracia representativa se ha caracterizado por ampliar en forma creciente la posibilidad de participación popular en la elección de autoridades y en la toma de decisiones públicas.

De acuerdo con Rodrigo Borja, la participación del pueblo sobre las tareas del Estado democrático-representativo se realiza mediante dos formas: la Acción Política Difusa⁶ y la Acción Política Concreta; esta última a través del sufragio.

El sufragio actualmente es una prerrogativa de todos los hombres y mujeres a partir de la mayoría de edad y generalmente en los sistemas de democracia representativa es utilizado para elegir a los representantes.

Sin embargo, existen corrientes ideológicas que se pronuncian por la necesidad de incorporar fórmulas cada vez más amplias de participación mediante las cuales el pueblo pueda decidir sobre la vida pública del Estado. En relación a

⁶ El autor explica que la Acción Política Difusa se da mediante la opinión pública, los partidos políticos y los grupos de presión. BORJA, Rodrigo, *Derecho político y derecho constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 187

ello, el politólogo Norberto Bobbio afirma que “la pregunta que debemos plantearnos no es ¿quién vota?, sino ¿sobre qué puntos debe votar?”⁷

Con el fin de consolidar sus sistemas democráticos, muchos países han combinado la representación política con mecanismos que permiten a los ciudadanos participar directamente en las funciones públicas, con fines distintos a la elección de autoridades.

Considerando la naturaleza mixta de este régimen se le ha dado por llamar democracia semidirecta.

En esta tesitura, podemos considerar a la democracia semidirecta como un elemento que contribuye a la eficacia de la representación política.

Una definición que nos parece precisa es la de Marcel Prélot, el autor nos explica que la democracia semidirecta “se caracteriza por la presencia dentro de un sistema que en principio es representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental”⁸

Ahora bien, una vez que hemos intentado definir a la democracia semidirecta, corresponde explicar mediante qué medios el pueblo puede concretar esa participación política de la que se ha hablado. De esta forma, podemos mencionar al *referéndum*, la *iniciativa popular*, el *plebiscito* y la *revocación del mandato* como los métodos de democracia semidirecta mayormente contemplados en los órdenes constitucionales; aunque en la doctrina se ha hablado de otras formas de participación tales como la *asamblea abierta* y el *veto popular*, pero consideramos que la primera de estas en la actualidad es inviable y la segunda podría considerarse parte del referéndum.

⁷ BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Plaza y Janes editores, España, 1985, p. 33

⁸ PRELOT, Marcel, *La Ciencia Política*, Buenos Aires, EUDEBA, p. 124.

Como conclusión, podemos apuntar que la democracia semidirecta tiene como propósito fundamental el fortalecimiento de la representación política y no el de sustituirla.

1.2.1 REFERÉNDUM

La palabra referéndum tiene su origen en el vocablo latino *referre* que significa referir, sus orígenes se remontan a las dietas medievales, donde los representantes de los estados confederados, una vez que tomaban las decisiones, debían refrendarlas *ad referéndum* ante ellos, para que tuvieran validez.

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 Confederación Suiza: el Graubunden y el Valais, que en esa época no formaban parte de la Confederación, sino que eran meramente distritos aliados.

Estos distritos a los que se hace referencia, en su interior constituían federaciones de municipios muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores, y reclamar instrucciones acerca del sentido en que debían votar.⁹

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 se ha aplicado el referéndum en Francia varias veces.

⁹ Cfr. Enciclopedia OMEBA p. 191.

También en Suiza 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.

En los Estados Unidos, el referéndum se utilizó por primera vez en 1778 cuando fueron aprobadas por el voto popular las constituciones de los estados de Massachussetts, New Hampshire, Connecticut y Rhode Island.

Dentro del ámbito de la participación popular, el referéndum ha sido la figura adoptada por excelencia en aquellas naciones que posibilitan a sus ciudadanos participar de las decisiones públicas.

Podemos definirlo como *la institución a través de la cual algunos de los órganos de representación y gobierno (poder ejecutivo, poder legislativo) o los propios ciudadanos, someten a consideración de los electores alguna determinación de carácter legislativo con el fin de que éstos la aprueben, rechace o ratifiquen, siendo ésta una condición necesaria para el perfeccionamiento jurídico de la ley.*

El Referéndum se clasifica de la siguiente manera:

- a) *Constitucional, legislativo y reglamentario*, atendiendo al tipo de normas sobre el cual versa.
- b) *Sucesivo y preventivo o programático*, considerando el momento en que se presenta en relación con los actos normativos que ordinariamente corresponde realizar *per se* al órgano Legislativo (en su caso, constituyente). El primero, cuando cronológicamente sigue al acto estatal, ya sea para conferirle o quitarle existencia o eficacia a determinada norma o cuerpo normativo, mientras que el segundo

antecede o precede al acto estatal, fijando algunos principios generales para el ulterior acto normativo.

- c) *Consultivo, constitutivo y abrogatorio*, si se tiene presente el efecto o eficacia del procedimiento normativo. En el primer supuesto, se dirige a dar una opinión preventiva al legislador, o dicho en otros términos, no tiene efectos vinculantes para el legislador; en el segundo, está dirigido a conferir existencia o eficacia a una norma, y en cuanto al tercero, se abroga o suprime la validez de un ordenamiento o norma vigente y no puede ser sustituido por otro distinto.
- d) *Obligatorio o facultativo*, en cuanto al fundamento jurídico; en el primer caso, cuando la Constitución obliga a su celebración para efecto de que determinadas legislaciones sean válidas, de modo que estas leyes tendrán plena eficacia jurídica hasta que sean sometidas a la aprobación de la ciudadanía.

En contraposición al anterior, es facultativo cuando no es condición necesaria de validez de la norma legislativa, sino que la Constitución deja la convocatoria del referéndum al albedrío de las instituciones autorizadas para ello: el cuerpo electoral, las Cámaras del Congreso o el presidente de la República.

1.2.2. PLEBISCITO

En un régimen de democracia, se consagra el derecho de la ciudadanía para opinar sobre algún problema fundamental surgido del entorno político y que tenga relevancia en la vida pública de la nación.

Este derecho, se materializa a través de la institución del Plebiscito, el cual podemos entender como *la forma de participación popular mediante la cual se consulta a los ciudadanos sobre un asunto de carácter político que no está plenamente regulado en la ley y que pudiera afectar las condiciones normales de existencia de la población, por lo que requiere del expreso consentimiento de los ciudadanos.*

Haciendo una breve referencia histórica, durante la República Romana se llamó "plebiscitum" a las decisiones de la Asamblea de la plebe o concilium plebis, que actuaba agrupada por tribus con base en la convocatoria del tribuno. Al principio solamente obligaba a los plebeyos, y con el tiempo se hizo extensiva a todo el pueblo.

El empleo del plebiscito se inició en tiempos de la Revolución Francesa, supuestamente como una alternativa a las anexiones por la fuerza y a las guerras de conquista. De allí que los plebiscitos que se realizaron después de 1793 en zonas como Bélgica, estuvieron acompañados por la intimidación a los votantes para asegurar resultado coincidente con los deseos del Gobierno francés.

Con el auge de los sentimientos nacionalistas en Europa, los plebiscitos empezaron a utilizarse como un instrumento democrático a partir de 1848. Así su papel fue de vital importancia durante la larga lucha para la independencia y la unificación de Italia.

Igualmente en 1852, Napoleón III organizó un plebiscito en Francia para aparentar que el golpe de Estado que acabó con la República y estableció el Segundo Imperio contaba con el apoyo popular.

Durante el siglo XX, importantes plebiscitos provocaron la separación de Noruega y Suecia en 1905 y la integración de la región del Sarre en Alemania en 1935.

Recientemente se utilizaron en África para determinar las preferencias de los pueblos que acababan de obtener la independencia.

No obstante la naturaleza democrática de esta institución, a través de la historia, el plebiscito ha sido utilizado por algunos dictadores como instrumento para justificar largos periodos en el ejercicio del poder o para dar apariencia de legitimidad al autoritarismo.

Por ello, es importante mencionar que el plebiscito auténticamente democrático, más allá de ser un medio de elección de gobernantes o legitimador de gobiernos, debe ser considerado como un instrumento de expresión de la voluntad de los electores respecto de problemas políticos concretos de capital importancia para la sociedad. De esta manera, su aplicación estaría asegurando, tanto la legitimidad del acto, como el respeto a la decisión que sea tomada.

Ahora bien, consideramos relevante hacer notar las diferencias que distinguen al plebiscito del referéndum ya que algunos tratadistas y legislaciones han considerado ambos términos como sinónimos, originando confusiones. Para este efecto me adhiero a la explicación que el maestro Rodrigo Borja hace sobre el particular: “En realidad, el referéndum y el plebiscito son formalmente iguales pero difieren por su materia. Mientras que el primero gira en torno a un acto legislativo (leyes, decretos y ordenanzas), el segundo se refiere a un acto ejecutivo. Entre estas dos formas de participación política existe una evidente semejanza exterior, dada por el hecho de ser ambas una consulta al cuerpo de electores, pero también una no menos evidente diferencia material que surge de la diversidad de su contenido. De suerte que lo que caracteriza al plebiscito y lo distingue del referéndum es su materia eminentemente política.”¹⁰

¹⁰ BORJA, Rodrigo, *Derecho político y derecho constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 205

1.2.3 INICIATIVA POPULAR

Generalmente la facultad de iniciar el proceso legislativo corresponde a las cámaras que integran el Congreso y al jefe del Poder Ejecutivo. La iniciativa popular otorga también a los ciudadanos ese derecho.

Esta figura implica una modificación al proceso de creación de leyes, ya que la facultad de proponer iniciativas se amplía también a los ciudadanos para posteriormente continuar con el procedimiento ordinario, esto es, la discusión y aprobación por parte del poder legislativo y la sanción y promulgación del poder ejecutivo.

Esta institución presupone la organización de un grupo de electores que, basándose en sus necesidades, presentan una propuesta de ley que pretende satisfacerlas. Para que la iniciativa sea válida requiere que haya sido formulada por un grupo representativo de la sociedad.¹¹

Manuel García-Pelayo define esta institución como el “un procedimiento de democracia semidirecta por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de proponer textos de ley a sus representantes o a la colectividad en su conjunto”¹².

Con base en lo anterior, podemos definir a la iniciativa popular como *el procedimiento de democracia semidirecta por el cual los ciudadanos, organizados como una fracción representativa de la sociedad, tienen la facultad de proponer al Poder Legislativo proyectos de creación de nuevas leyes, o bien, de modificación, derogación o abrogación de las ya existentes; poniendo en marcha las instancias legislativas del Estado.*

La iniciativa popular se ha clasificado de la siguiente manera:

¹¹ El porcentaje exigido para la validez de la iniciativa popular varía. Por ejemplo, en Venezuela se exigen que sean veinte mil electores; la constitución Suiza establece que deben ser cincuenta mil ciudadanos. Como excepción a la regla, en Colombia se prescribe esta facultad como prerrogativa de cada ciudadano.

¹² GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1984, p.185.

- A. Constitucional
- B. Legislativa
- C. Simple: Cuando la propuesta es genérica, es decir, que se limita a proponer un tema que requiera ser legislado.
- D. Formulada: Aquella que implique la completa elaboración de un proyecto de ley, por parte de los ciudadanos que la presenten.

La iniciativa de ley se someterá al procedimiento legislativo habitual estatal para que, en caso de prosperar, ésta sea acogida por la legislatura y se convierta en una decisión política formalmente válida, lo que en términos prácticos se traduce en el hecho de que dicha iniciativa debe cumplir con una serie de requisitos y formalidades para su presentación.

1.2.4 REVOCACIÓN DEL MANDATO

Como ya hemos apuntado, en un sistema democrático, la representación requiere de conservar en forma permanente la relación institucionalizada que existe entre representantes y representados. Una de las funciones que cumple este vínculo es la de supervisión o medio de control sobre las actividades del representante.

Desde esta perspectiva, la revocación del mandato es el instrumento con que cuenta el electorado para realizar esa función de fiscalización, dentro de un marco de acción organizado y coherente.

Podemos definir a la Revocación del Mandato como el derecho que tienen los ciudadanos para anular o dejar sin efecto, antes de que concluya, el mandato que se confirió electoralmente a algún representante. Esto debido a que en el ejercicio de su función incurrió en falta de capacidad o en exceso, contraviniendo el interés común.

La revocación prevé, por lo general, la iniciativa de un número o de un porcentaje de la ciudadanía previamente determinados y el voto aprobatorio de la mayoría del electorado. En algunos países el procedimiento consiste en una petición del pueblo para que determinado funcionario sea sometido a una nueva elección. Si resulta reelegido, queda en su puesto, si no su mandato queda revocado y es retirado de la función.

Algunos autores advierten sobre los efectos negativos que pudiera tener la práctica indiscriminada de esta figura, ya que puede poner en jaque la eficacia y la estabilidad del régimen representativo en su conjunto.

Aunque esta es quizá la figura de democracia semidirecta menos utilizada en la práctica, podemos mencionar como ejemplo diversos ordenamientos de varias entidades de los Estados Unidos de América en los que se contempla la revocación de funcionarios públicos.

Capítulo II

**DISFUNCIONALIDAD DE LA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA EN MÉXICO**

**2.1 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA DEMOCRACIA
REPRESENTATIVA**

Las instituciones políticas fundamentales consagradas en la actual Carta Magna (republicanismo, representación política, democracia y federalismo) tienen su origen y justificación en la experiencia histórica que se vive desde el movimiento independentista, hasta la estabilidad institucional conseguida con la consolidación del Partido Nacional Revolucionario, hacia la primera mitad del siglo XX.

La naturaleza de estas instituciones políticas, la encontramos en la riqueza cultural de los caudillos históricos, el aprendizaje de las instituciones españolas que organizaron al México de la Colonia y de la innegable influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos de América.

En la mayoría de las luchas insurgentes y contrainsurgentes que se dieron durante la historia de México, concurrió un elemento común: consideraban que la vía más legítima para construir el desarrollo político, económico y social de la nación por la que pugnaban, era reformar la ley o sustituir la Constitución que en ese momento estuviera vigente por una nueva. Es decir, se asumía la supremacía de la ley como elemento superior a las voluntades que puede resolver el conflicto y encauzar el esfuerzo colectivo para la construcción del país.

Es por ello, que para conseguir un mejor entendimiento sobre el origen y justificación de la democracia representativa en México, haremos un somero análisis sobre esta institución en el constitucionalismo mexicano.

- **SENTIMIENTOS DE LA NACIÓN**

La historia constitucional de México comienza formalmente con la Constitución de Apatzingan de 1814¹, sin embargo, el primer aporte ideológico para lograr una organización propia y autónoma, se plasma en los Sentimientos de la Nación que expidiera José María Morelos y Pavón en Chilpancingo en 1813.

Este documento contenía los elementos fundamentales de las instituciones políticas que darían forma al Estado Mexicano, sirviendo de fundamento a la citada Constitución de Apatzingan.

En su artículo 5 se habló por primera vez de la soberanía popular y de la democracia representativa:

“5º. La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de élla en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y estos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.”

- **CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN DE 1814**

Posteriormente, con el afán de institucionalizar la independencia, en 1814 se expidió el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, al que se le conoce como la Constitución de Apatzingán². Allí podemos leer:

¹ En opinión del maestro Emilio O. Rabasa las constituciones mexicanas inician con la Constitución de 1824 debido a que “hay un desprendimiento total de todo tipo de legislación extranjera y el ejercicio absoluto de la soberanía y la autodeterminación, elementos indispensables para poder reconocer a una auténtica Constitución” RABASA, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, México, 1994, p.8

² Se le dio ese nombre debido a que en esa ciudad del Estado de Michoacán fue en donde pudo sancionarse finalmente tal decreto, en virtud de las dificultades que tuvo el Congreso para sesionar en un solo lugar. De Chilpancingo tuvo que trasladarse a Tlacotepec, Tetela, Ajuchitán, Huétamo, Ario, Uruapan, Tiripitio y, finalmente, Apatzingan. RABASA, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, México, 1994, p.12

“Artículo 4. Como el gobierno no se instituye por honra o intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera.”

“Artículo 5. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la constitución.”

La Constitución de Apatzingán nunca entró en vigor, sin embargo, consideramos que su aporte al desarrollo institucional del país fue fundamental, ya que introdujo elementos que para su época fueron innovadores, como los conceptos de soberanía popular y haber establecido expresamente los derechos fundamentales de igualdad, seguridad, propiedad y libertad.

- **CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824**

Ya consumada la independencia³ y como resultado de los esfuerzos para fijar las bases de la nueva nación independiente, el Constituyente de 1824 trascendió por la adopción del Federalismo –tomado de la Constitución Americana y como respuesta al Centralismo de la Colonia- y por la inclusión expresa del término República. Con ello, se ponía de manifiesto la oposición a la monarquía absoluta.

El antecedente de la democracia representativa lo encontramos en su artículo 4:

³ La Independencia se proclama el 16 de septiembre de 1810 y se consuma el 27 de septiembre de 1821.

“Artículo 4. La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.”

- **CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836**

La caída de Iturbide fue un hecho que suscitó una variedad de tendencias políticas, sobresaliendo lo que con el tiempo fueron los partidos liberal y conservador.

La primera oposición al sistema representativo la realizó el partido conservador quien declaraba a través de Lucas Alamán, su mayor ideólogo: “Estamos decididos contra la federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa sobre otras bases...”

Dentro de las Siete Leyes que integraban la Constitución Centralista de 1836 no se habla expresamente del sistema representativo, sin embargo, en sus Bases Constitucionales se estipula lo siguiente:

“Artículo 3. El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo, popular.”

Durante esa época, la forma de estado mostraba una tendencia pendular que iba del Centralismo al Federalismo y, acorde con ello, hacia 1843 se pugnaba por adoptar nuevamente el Federalismo.

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857**

Sirviendo como base el Plan de Ayutla, se convoca a un Congreso Constituyente que “habría de constituir libremente a la nación bajo la forma de república democrática, representativa.”⁴

La Constitución de 1857 establece en su artículo 40 el texto que actualmente leemos en la Carta Magna del 17. La diferencia en cuanto a la concepción del sistema democrático con relación a los textos constitucionales que le antecedieron, radica en el cambio de la palabra “popular” por “democrática” y por la elaboración más amplia del federalismo.

“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.”

- **FUNDAMENTO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917**

El Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta esencialmente la definición de nuestro sistema democrático. En éste se reconoce al pueblo como el origen de la soberanía nacional, admitiendo que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. Determina además, la posibilidad de que el pueblo pueda alterar o modificar en todo tiempo la forma de su gobierno.

En congruencia con lo anterior, el Artículo 40 de nuestra Constitución expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano en constituirse en una república representativa, democrática y federal, y el Artículo 41 establece que el pueblo ejecutará esa soberanía delegando su ejercicio a los poderes de la Unión,

⁴ RABASA, Emilio O., Ob. Cit., p.68

es decir, al Ejecutivo, Legislativo y Judicial (debiendo ubicar sólo a los dos primeros para efecto de la representación política); dando fundamento constitucional a las instituciones que conforman el sistema representativo mexicano.

2.2 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA REGULADAS EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.

En nuestro sistema jurídico existe una clara separación entre las instancias formales de toma de decisiones y la sociedad. La Constitución Federal ha considerado a la representación política como uno de los pilares básicos sobre los cuales se asienta el Estado democrático. De allí, podemos afirmar que la única figura de participación ciudadana que está debidamente regulada, es el derecho al voto para elegir a nuestros representantes (Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Sin embargo, se ha pasado por alto que el sufragio es sólo una de las múltiples instituciones que dan vida a la participación política de la ciudadanía.

Bajo este contexto, estudiaremos en este apartado algunas formas de participación ciudadana contempladas en diversos ordenamientos de nuestro sistema jurídico mexicano, aunque todas ellas de regulación acotada y, por consecuencia, de limitada efectividad.

- **PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

El artículo 26 constitucional impone la obligación al ejecutivo de organizar un “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” cuya labor principal será la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo al cual deberán sujetarse los programas de la Administración Pública Federal.

En la Ley de Planeación, reglamentaria del citado artículo 26 constitucional, se establece la obligatoriedad de realizar consultas públicas para la integración del plan.

“Artículo 20. 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.”

En el caso específico del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 “se organizaron reuniones con grupos de especialistas y con personas directamente involucradas en los temas respectivos, y se realizó una amplia consulta en todos los estados del país, mediante el correo directo, la red internet y las reuniones de participación ciudadana con los expertos clave para los temas que se debatieron.”⁵

Este tipo de consultas no poseen la dimensión de verdaderos instrumentos de participación política, ya que no existe regulación que obligue al Poder Ejecutivo a admitir e integrar las opiniones, investigaciones y estudios que se recaben en esas consultas. Aunado a ello, tampoco se regulan mecanismos eficaces para verificar y sancionar la ejecución del plan.

- **RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

El Título Cuarto de la Constitución regula los supuestos básicos sobre las responsabilidades en que pueden incurrir los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones.

El artículo 109 constitucional posibilita a cualquier ciudadano, “bajo su más estricta responsabilidad” iniciar ante la Cámara de Diputados el procedimiento de

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Introducción, <http://pnd.presidencia.gob.mx>

juicio político, exigiendo que dicha demanda sea acompañada con los medios de prueba que sustenten la acusación.

De igual forma, el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece que “cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito denuncia contra un servidor público ante la Cámara de Diputados por las conductas a las que se refiere el artículo 70 de esta propia ley y por las conductas que determina el párrafo segundo del artículo 50 de esta misma ley, por lo que toca a los gobernadores de los Estados, diputados a las legislaturas locales y magistrados de justicia locales.”

- **COMISION DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos estipulan que las cámaras, para cumplir con sus atribuciones constitucionales de formación de leyes, deberán crear comisiones que se encarguen de elaborar dictámenes, informes, opiniones o resoluciones.⁶ Todo proyecto de ley que sea presentado, deberá ser turnado a la comisión especializada de la materia que trate la iniciativa,⁷ para que posteriormente sea sometida a votación y discusión del pleno.

El artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece como comisión ordinaria la de Participación Ciudadana. Esta comisión tiene como objetivo “desarrollar todas aquellas acciones que, desde el ámbito del poder legislativo, contribuyan a promover y fortalecer las Organizaciones de la sociedad civil y la participación ciudadana agrupada e

⁶ Artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Artículo 56 y Artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso

individualmente, con miras a establecer una nueva relación entre Estado y sociedad.”⁸

Es una práctica parlamentaria que las comisiones, para efecto de instruir las iniciativas y ponerlas en estado de resolución, realicen foros regionales y nacionales, consultas y audiencias públicas sobre temas políticos, sociales y económicos. Esto como una forma previa para considerar la opinión de los sectores interesados, antes de la elaboración del dictamen.

En los hechos, la labor de esta comisión se ha circunscrito a la organización de este tipo de consultas, como ejemplo de ello, podemos mencionar el informe que los integrantes de la comisión de participación ciudadana de la LVI Legislatura presentaron al pleno de la Cámara de Diputados el 29 de abril de 1997: “se realizaron viajes y eventos internacionales que permitieron tener un panorama claro de las legislaciones sobre organizaciones de la sociedad civil y participación ciudadana en otros países de América Latina con el fin de establecer una comparación con nuestra propia legislación.”

- **ARTÍCULO 61 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Este precepto establece la forma en que debe actuar el Congreso ante la presentación de alguna iniciativa de ley por alguien que no tiene derecho a hacerlo. Textualmente preceptúa: “Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.”

⁸ http://www.diputados.gob.mx/comisiones59legislatura/participacion_ciudadana/index.htm

- **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

El Derecho a la Información es la garantía fundamental que tiene toda persona para obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones e ideas), informar y ser informada, abarcando libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión e imprenta) y otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública).

El fundamento constitucional de este derecho lo encontramos en la parte final del artículo sexto que nos señala: “El Derecho a la Información será garantizado por el Estado”, estableciendo esta obligación y compromiso del Estado mexicano y de sus órganos, frente a la Sociedad. Sin embargo, una característica del sistema autoritario en el que vivimos por décadas fue la opacidad. Temas como el manejo de las finanzas públicas, la asignación de contratos y las remuneraciones de los funcionarios eran cuestiones sobre las que la sociedad no podía tener acceso y sobre las que no existía posibilidad de preguntar nada.

El proceso de institucionalización del derecho a la información, inició en el año 2002 con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esta Ley dispone en su artículo primero que tiene la finalidad de garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra actividad federal.

En la fracción IV de su artículo 4: “Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados”.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental está constituida por tres ejes principales. Al primer eje corresponde la obligación de los órganos del Estado de poner a disposición de los ciudadanos –de manera permanente y sin que medie una solicitud por parte de ellos– la información que les permita tener un conocimiento directo de sus funciones, de sus acciones, de sus resultados, de su estructura y de los recursos asignados. Queda establecido que la mayor parte de la información, para su amplia difusión, debe estar en Internet y presentada con valor agregado, es decir, facilitando su uso y comprensión y la evaluación de su calidad, confiabilidad, oportunidad y veracidad.

El segundo eje lo constituye el derecho de los particulares de requerir información, para lo cual la ley entrega un procedimiento de acceso detallado aplicable a las dependencias de las instituciones.

El tercer eje lo constituyen las instituciones, creadas por la ley, responsables de su aplicación e interpretación: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y las Unidades de Enlace y los Comités de Información, que colaboran en estas funciones.

Aunque es innegable el avance en materia de acceso a la información, consideramos que es una forma limitada de participación ciudadana.

2.3 EL PROBLEMA DE LA DISFUNCIONALIDAD EN EL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

Ciertamente, la democracia representativa resolvió el problema de contar con un sistema político adecuado para las grandes comunidades. Sin embargo, este sistema siempre trajo consigo un riesgo: la posibilidad de que una vez electos los órganos del Estado, se segregara a los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones fundamentales. Previendo esta tensión, se aconsejó contrarestarla con la permanente vigilancia de los ciudadanos a la actuación de sus representantes y por la indispensable concepción de responsabilidad política con que éstos deben asumir sus funciones. Esto es, que el elector no debía limitarse a elegir, sino que debía conservar medios de control sobre los elegidos para que éstos no se coloquen en una constante oposición a la voluntad de aquéllos. En síntesis, la premisa esencial de la representación democrática se concreta en la garantía institucional de mecanismos reales de elección y control. Propiciar un gobierno representativo responsable.

En el caso de nuestro país, ese riesgo de segregación del que se hablaba, se ha convertido en la característica principal del sistema representativo. Esto se debe básicamente a dos aspectos: La incapacidad del sistema político mexicano para concluir el proceso de transición a la democracia y el reducido nivel de cultura política de la sociedad, entendiendo a la cultura política como la suma de actitudes, reacciones y expectativas que adoptan los ciudadanos ante los fenómenos políticos, respecto a las instituciones y procesos que tienen que ver con el acceso y la distribución del poder.

De manera por demás objetiva, el doctor Jaime Cárdenas nos señala las causas que han contribuido a crear este ambiente:

1. La lentitud de los políticos para arribar a arreglos institucionales democráticos.

2. La propensión de la clase política a protegerse a costa del Estado de derecho cuando existen imputaciones de ilicitudes en su contra.
3. La falta de transparencia en los procedimientos por medio de los cuales se arriba a las decisiones.
4. A la partidocracia que comienza a constituirse en el país.
5. A la falta de canales de participación ciudadana directa en las cuestiones públicas.
6. A la debilidad de los mecanismos de control y de fiscalización del Estado.
7. A la ausencia de una cultura y prácticas de rendición de cuentas.
8. A la debilidad de los mecanismos de control del congreso y a la ausencia de democracia en el ámbito legislativo.
9. A la poca importancia que aún tienen las vías jurídicas para solucionar conflictos y reivindicaciones sociales, políticas y económicas.
10. A la ausencia de una cultura de la desobediencia civil respecto a leyes, programas o políticas públicas injustas o alejadas de los intereses ciudadanos.

La democracia supone una declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía. El Estado mexicano ha adoptado este principio a lo largo de su historia constitucional ratificándolo en la actual Carta Magna, principalmente en sus artículos 39, 40 y 41. Sin embargo, la propia estructura constitucional y jurídica ponen de manifiesto que el régimen carece de los elementos necesarios para considerarlo como una democracia consolidada y, por ende, de las limitaciones que se han impuesto a la participación política popular, manifestada a través de sus representantes, o bien, en forma directa.

En este apartado analizaremos cómo a partir de esta incongruencia, generada de la indisoluble relación entre sistema jurídico y sistema político, la funcionalidad de la representación política –en su sentido estrictamente democrático– ha sido anulada y cómo las instituciones representativas y de gobierno (poder ejecutivo, poder legislativo y partidos políticos) han soslayado que el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

La mayoría de los estudios académicos que sobre el sistema político mexicano se han realizado en los últimos años, admiten que en México no se ha concluido el proceso de transición a la democracia. Este hecho, por sí mismo, implica que el régimen nunca ha sido ni ha llegado a consolidarse como plenamente democrático y sigue conservando algunas de las notas que distinguen al autoritarismo.⁹

Más allá de las importantes y prolíficas, pero aún irresueltas discusiones teóricas sobre el significado de la palabra democracia, consideramos oportuno para los fines de esta investigación centrarnos en establecer los elementos básicos que debe poseer esta institución. Fundamentalmente serían los siguientes:

1. Reglas que garanticen un sistema de elecciones competitivas y limpias.
2. Un sistema de partidos que otorgue las mismas oportunidades.
3. Garantizar que la competencia política se dé en condiciones de igualdad.
4. Que se otorgue certidumbre sobre el respeto y ejercicio efectivo de los derechos político-electoral.

⁹ De acuerdo con la caracterización que sobre el régimen autoritario hace el constitucionalista Jaime Cárdenas Gracia, quien a su vez sigue la tipología del politólogo español Juan Linz, sus notas distintivas son las siguientes: 1) Pluralismo político limitado y no responsable; 2) No cuenta con una ideología acabada, pero sí con ciertos comportamientos políticos; 3) Movilización política casi inexistente a no ser porque el régimen la impulse al necesitarla; 4) El poder reside en el líder o en un pequeño grupo. CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994, p.56

En ese mismo sentido, Robert Dahl afirma que una democracia representativa existe cuando concurren por lo menos las siguientes garantías institucionales:¹⁰

1. Libertad para constituir e integrarse en organizaciones.
2. Libertad de expresión.
3. El derecho de voto.
4. Elegibilidad para cargo público.
5. Derecho de los líderes políticos para competir por el voto.
6. Fuentes alternativas de información.
7. Elecciones libres y limpias.
8. Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y otros signos de preferencia.

En México no se ha llegado a satisfacer en su totalidad, ni de manera eficaz, estas condiciones mínimas que requiere un sistema democrático. Actualmente prevalece el consenso de que nuestro país vive una etapa que se ha dado por llamar *democracia electoral*: existe una institución autónoma –el IFE– que ha demostrado, hasta las elecciones de julio de 2003, una organización imparcial y un manejo transparente de los procesos electorales, sin embargo, este hecho, aunque relevante, resulta insuficiente para concretar el proceso de transición. Aunado a ello, subsisten algunas inercias del autoritarismo que predominó hasta antes de la alternancia en el año 2000. Este hecho ha contribuido a generar un clima de ingobernabilidad en donde son imposibles los consensos

¹⁰ citado por CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Ibidem*, p.35

necesarios entre los actores políticos (poder ejecutivo, poder legislativo y partidos políticos) para echar a andar la necesaria adecuación integral del marco político institucional, para consolidar la democracia.

Bajo esa tesitura y partiendo de la premisa de que el régimen no puede ser considerado como democrático, encontramos la primera y más importante condición de que la representación política tampoco lo es. Me explico.

La Constitución Federal reconoce al pueblo como el origen de la soberanía nacional (artículo 39); expresa la voluntad soberana del pueblo mexicano para constituirse en una república representativa y democrática (artículo 40) y establece que el pueblo va a ejecutar esa soberanía delegándola a los Poderes de la Unión. Consecuentemente, el artículo 41 constitucional advierte que “la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...”

En un régimen democrático, la representación política debe garantizar por lo menos tres aspectos:

COMUNICACIÓN EFECTIVA. Deben existir instrumentos jurídicos que permitan al representante tener capacidad de repuesta con relación a las peticiones de la ciudadanía que lo eligió. Esto es, conservar el vínculo entre representante y representado.

RESPONSABILIDAD POLÍTICA. Deben regularse formas eficaces para que el representante rinda cuentas a los ciudadanos que lo eligieron, respecto de sus actos como representante. Asumiendo, en su caso, la responsabilidad que correspondiese por las decisiones políticas tomadas durante su encargo.

POSIBILIDAD DE REMOCIÓN. Deben regularse instrumentos que garanticen a los ciudadanos poner límites al actuar de sus representantes, cuando las decisiones tomadas por éstos contravengan el beneficio común.

En México, la Constitución no establece mecanismos eficientes que permitan inquirir la opinión popular, no existen posibilidades de comunicación efectiva entre gobernantes y gobernados. El derecho al sufragio electoral, puede considerarse como un instrumento acotado para ejercer una plena participación democrática. Más aún, al no posibilitarse figuras como la reelección legislativa, se impide que el representante cuente con incentivos necesarios para buscar la continuidad de su carrera legislativa y conservar el vínculo con su representado. Por otro lado, tampoco se permite al electorado dar fuerza al voto como mecanismo de remoción, en caso de querer utilizar éste como forma de sanción negativa a la actuación de sus representantes.

Por lo que hace a la responsabilidad política, los gobernantes han asumido la delegación de la soberanía como una concesión gratuita de poder. Poder que es utilizado para beneficio de intereses políticos individuales o del partido que representan, más no del país. Sólo el artículo 69 de la Carta Magna obliga al presidente de la República a presentar ante el Congreso un informe anual en donde manifieste el estado general que guarda la administración pública del país, sin embargo, no se regula forma alguna interpelación al contenido de ese informe, por lo que este acto, más que una rendición de cuentas, se convierte en una formalidad que no vincula al titular del ejecutivo con su actuación. En cuanto a los legisladores, no están obligados a rendir cuentas.

En síntesis, los actores políticos no están sometidos, ni siquiera vinculados, a las necesidades de los actores sociales, perdiendo estos últimos, como consecuencia, su representatividad. Esto es lo que Alain Tourain ha llamado “corrupción política”.¹¹

¹¹ TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p.85

A continuación abordaremos con mayor detalle la forma como los órganos fundamentales de representación –poder ejecutivo, poder legislativo y partidos políticos– han contribuido a la disfuncionalidad de la democracia representativa en México.

2.3.1 PODER EJECUTIVO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adopta un sistema de gobierno presidencial. En su artículo 80 señala que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”

Siguiendo a Jorge Carpizo, podemos señalar que las características esenciales del sistema presidencial son las siguientes:¹²

- A. El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente, que es al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno.
- B. El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.
- C. El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- D. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- E. Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del Congreso.

¹² CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 13 y 14.

F. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

G. El presidente no puede disolver el Congreso, pero éste no puede darle un voto de censura

En el caso mexicano, este sistema sufrió una deformación y devino en lo que se conoce como presidencialismo. En éste, el Poder Ejecutivo se constituyó como el eje del sistema político al poseer un conjunto amplio de facultades constitucionales y una serie de capacidades no escritas pero con una significativa presencia en la articulación y funcionamiento del sistema político. Su preeminencia sobre el Legislativo y el Judicial, avasalló el principio de división de poderes y su facultad no escrita de decisión sobre los asuntos públicos en las entidades federativas, socavó la forma federal de estado.

Aunado a ello, el Ejecutivo poseía un determinante control sobre el sistema de partidos mediante la creación y perfeccionamiento del binomio Presidente de la República-Partido hegemónico.

El esquema autoritario tuvo su época de mayor influencia entre las décadas de 1950 y a finales de los años 60, en donde se pudo alcanzar una estabilidad social, política y económica. Esa coyuntura permitió consolidar el autoritarismo también a través de la sistemática adecuación de las instituciones jurídicas, de tal forma que le permitieran al Poder Ejecutivo poseer un absoluto control sobre los factores formales y fácticos de poder.

A partir de los años 70 inició un proceso gradual y limitado de apertura política, mejor conocido por la literatura especializada como “liberalización política”. Este prolongado proceso, que tuvo su punto clave en la alternancia de gobierno del año dos mil, revela un efectivo nivel de deterioro del régimen político mexicano, y a diferencia de procesos similares en otros países, no ha conducido

aún a su colapso definitivo o a una democratización clara del régimen. A lo sumo, estamos en presencia de un régimen transitorio que conserva buena parte de las inercias autoritarias del pasado y ha debido generar buenas condiciones de participación y competencia para ganar tiempo antes de sucumbir. El resultado es un ordenamiento político instalado en la ambigüedad: al tiempo que presenciamos elecciones cada vez más correctas y transparentes, subsisten prácticas tradicionales que empañan los procesos (clientelismo incontrolado, gastos excesivos de campaña, utilización indiscriminada de los recursos del Estado a favor del partido oficial, corrupción a gran escala, coacción del voto, etc.); al tiempo que se perfeccionan las leyes en materia electoral, subsisten en las mismas candados contradictorios con la lógica democrática (imposibilidad de candidaturas independientes, ausencia de formas democráticas complementarias, como el referéndum y el plebiscito, etc.); al tiempo que la oposición alcanza espacios de representación cada vez más importantes, siguen prevaleciendo abusos de autoridad, violación sistemática de los derechos humanos, impunidad, ausencia de un auténtico Estado de derecho.

Ante este panorama, es innegable la pertinencia sobre la regulación de los métodos de democracia semidirecta.

2.3.2 PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo tuvo su origen en Inglaterra con las figuras del *Magnum Concilium* y el *Comune Concilium*, antecedente directo del Parlamento. La palabra Congreso se utilizó por primera vez en los Estados Unidos de América, en el siglo XVIII y se empleó para denominar a la Asamblea en donde participaban los delegados de las colonias americanas que discutían sus relaciones con Inglaterra.¹³

¹³ PEDROZA De la Llave, Susana Thalía, El Congreso de la Unión, Integración y regulación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997, pp.17-20.

Podríamos señalar como las funciones clásicas de los parlamentos las siguientes:

1. Contrapeso del Poder Ejecutivo,
2. Como la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes,
3. Como elaborador de leyes, y
4. Como vigilante de los excesos cometidos por los gobernantes.

En la actualidad, sin embargo, los parlamentos no realizan un número fijo de funciones. Las legislaturas poseen flexibilidad de acuerdo con los momentos y las circunstancias expuestas por los distintos contextos a los que son sometidos.

Los parlamentos no pueden ser limitados al ámbito legislativo, indudablemente han aumentado sus funciones, y podríamos considerar que algunos factores tales como el sistema de partidos, el sistema electoral y el tipo de régimen gubernamental han transformado a las asambleas representativas, generando un cambio en el orden funcional de los parlamentos.

En este sentido podemos hablar de una complejidad funcional de los sistemas políticos al grado que las concepciones de división y equilibrio de poderes resultan inadecuadas para la multiplicidad de actividades que desempeñan los parlamentos, quienes junto con los otros dos poderes e incluso con la sociedad civil han llegado a compartir, por ejemplo, la función representativa y legislativa.

Para efectos de esta investigación, nos limitaremos a analizar la función representativa del Poder Legislativo

La función representativa es el vínculo que existe entre los votantes y los integrantes del cuerpo legislativo. Esta función engloba a la formación de leyes en dos sentidos: por un lado se tiene el campo social donde se generan las demandas (proceso legislativo) y es resuelto por las decisiones jurídicas tomadas en el congreso; y por el otro se manifiesta en el campo formal en el que concurre la secuencia legislativa a través del procedimiento legislativo.

Con relación al proceso legislativo, una de las tareas atribuidas a la asamblea es la detección de los cambios en el proceso político y su capacidad de recibir las nuevas demandas. Aquí la responsabilidad de los legisladores va más allá de reiterar las demandas de sus representados, ya que el representante debe considerar que dichas demandas están expresadas en forma adecuada para ser admitidas y reconocidas por los demás sectores de la población como un factor de bienestar para la sociedad.

Este punto es muy importante, ya que de la forma en que sean formuladas las demandas, se complementen los distintos intereses y se materialicen en el sistema jurídico, dependerá en gran parte la funcionalidad del sistema político.

Las funciones de articulación y combinación pueden darse en diversos canales y medios de acceso, desde una masa indisciplinada y hostil hasta organismos institucionales asociados en torno a intereses fuertemente articulados. Se trata de que las demandas de los grupos convengan a quienes deciden, de manera que sus planteamientos merezcan la atención de éstos y obtengan una respuesta.

Por su parte, el partido como intermediario de la representación y como canal de acceso institucional comunica las demandas planteadas por los grupos de interés, controla los intereses en beneficio de su mercado electoral y es considerado como la instancia especializada que desempeña la combinación de

intereses a través del grupo parlamentario representado en el Parlamento. No obstante, esta representación depende de la preponderancia que ocupe el partido.

En un sistema competitivo, el partido combina ciertos intereses en un programa político con el que intenta ganar las elecciones y llevar al poder a quienes usarán su estructura política como base para el gobierno. En un sistema no competitivo, puede combinar intereses de la burocracia y contar con un sistema provisto de un fuerte y efectivo centro de decisión ajeno a ella, como el presidente en México hasta 1997.

El número de partidos también influye en la combinación de intereses. En un sistema bipartidista, por ejemplo, el partido se ve forzado a imponer una política basada en la combinación, es decir, la necesidad de buscar apoyo electoral obliga a los partidos en competencia -en este caso dos-, a incluir en su paquete político las demandas más sentidas por los sectores populares y a impedir el enajenamiento de los grupos de intereses más destacados. Así, la combinación de intereses se relaciona directamente con los patrones de demandas más importantes entre la población (como la seguridad pública en México).

En cambio, en un sistema multipartidista donde las coaliciones son frecuentes, la combinación se da en las instancias intraparlamentarias y electorales, o si se trata de la presencia de una gran cantidad de partidos con un escaso caudal electoral, los intereses se dan por clientelas particulares, y la combinación es mínima.

Posterior a la asimilación y combinación de los intereses, se procede a la formulación propiamente de la ley y es en este sentido que la crítica a la funcionalidad parlamentaria es mayor, porque los legisladores actúan más en función de previos acuerdos políticos que de la eficacia de las políticas públicas, es decir, producen políticas más consensuales y coyunturales que eficaces. Por ello, ante la falta de consenso por la multiplicidad de intereses ahí expuestos, y

ante la dificultad de agregarlos y combinarlos, el consenso se vuelve un problema que puede llegar al estancamiento crónico en la decisión. Incluso, por esa diversidad representativa, las políticas que de ahí puedan generarse no sólo no son sujetos de consenso, sino que hasta pueden llegar a ser contradictorias unas con otras debido al interés del partido por conservar a los electores, y los cabildos que en algunos países marcan la ruta electoral por sus apoyos financieros.

Lo anterior demuestra que los cambios presentados en la forma de representación no se dan de manera aislada, son cambios que se presentan en los modos de vida, de pensamiento, etcétera, cambios que se asocian a las transformaciones económicas determinadas por la división del trabajo y la adopción de nuevas tecnologías, a los procesos de urbanización, educación, del desarrollo de las comunicaciones, entre otros, y que dan lugar al aumento de la acción social para dar solución a diversos problemas, para intensificar la participación política y, sobre todo, para encausar las controversias generadas por las demandas de los miembros de la sociedad. Dichas transformaciones se relacionan, a su vez, con el descrédito de los patrones tradicionales de representación y que para el caso de los parlamentos han significado la convivencia con modelos extraparlamentarios de actuación como los descritos con anterioridad. Es decir, la legitimidad básica de los gobiernos no se encuentra exclusivamente en su base institucional, que incluye en gran medida al Parlamento, sino que existen medios externos, donde la creciente interdependencia entre instituciones y movilización social es evidente, más aún, las estructuras y el funcionamiento específico de los órganos representativos, y en consecuencia la tendencia desacreditadora a la que están sujetos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 50 que el Poder Legislativo será de sistema bicameral, integrado por una cámara de diputados y una de senadores.

Desde el año de 1997, el Congreso de la Unión ha permanecido en la dinámica de gobierno dividido, esto es, ninguna fuerza política posee la mayoría necesaria para legislar por sí misma, es necesario consensar todas las iniciativas entre los tres principales partidos.

De esto deviene que el sistema político mexicano está necesitado de mecanismos para construir mayorías. Se trata de fórmulas constitucionales y legales que permitan la gobernabilidad democrática, fórmulas en donde las fuerzas políticas puedan encontrar puntos de coincidencia para forjar acuerdos que faciliten la gobernación democrática. Los mecanismos que tenemos de carácter político han fracasado. Además, en los sistemas presidencialistas, las fuerzas políticas no están interesadas en apoyar al presidente, si no en oponerse a él, criticarlo y fiscalizarlo. Esa es la lógica del sistema en donde la oposición no integra el gobierno y no coadyuva en su formación ni mantenimiento.

Es conocido que el sistema presidencial no combina adecuadamente con un sistema de varios partidos, en cambio, son exitosos con sistemas bipartidistas, en donde existe indisciplina al interior de los partidos y de los grupos parlamentarios, en donde hay mecanismos flexibles que permiten las coaliciones, y en donde el poder puede repartirse en las esferas federales y locales. En México, los controles y las sanciones utilizadas en nuestro sistema de partidos no le facilitan al presidente negociar con legisladores opositores; además, como el sistema es tripartito, se dificulta bajo condiciones democráticas que un presidente llegue al poder con mayorías en la Cámara de Diputados. En otras palabras: nuestro sistema presidencial está condenado a problemas de parálisis y de bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo si no se hacen las modificaciones necesarias. Se requiere de un cambio importante para hacer gobernable el sistema.

Como ejemplo de ello, está la ingobernabilidad que estuvo presente durante todo el sexenio de Vicente Fox: La ausencia de mecanismos constitucionales de

cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo y la impericia de los negociadores, obstaculizaron una gobernación adecuada. No se trata de un asunto menor; es una cuestión fundamental para el país, a fin de que nuestro proceso de transición democrática continúe, para que los órganos políticos del país establezcan las condiciones para el desarrollo social y económico y también para que la política vuelva a recibir la confianza de los ciudadanos y se prestigie la labor de los legisladores.

De lo anterior, se desprende que como el legislador, de acuerdo con la teoría liberal, no se encuentra en un sistema de mandato imperativo de parte de sus electores, ahora éste cambia por el mandato imperativo del partido al que pertenece, o incluso de la mayoría agrupada en la asamblea, dejando de lado los intereses de sus representados por los del partido y, en su caso, de la mayoría. De esta forma, se optaría por la fortaleza de la representación a través del uso de los recursos extraparlamentarios del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

2.3.3 PARTIDOS POLÍTICOS

La importancia de esta institución no es poca, ya que nuestro marco legal marca a los partidos políticos como la única vía mediante la que se permite acceder a los cargos de elección popular y, en consecuencia, al ejercicio formal de la representación política.

Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 41 que nos señala: “Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.”

Para los estudiosos del tema ha sido difícil elaborar una definición general de lo que son los partidos políticos, sin embargo, es importante señalar los conceptos que a nuestro juicio son los más precisos.

Para Joseph La Palombara “un partido es aquella organización formal que tiene como meta primordial y consciente colocar y mantener en un cargo público a personas que controlarán, individualmente o en coalición, a la maquinaria gubernamental”.¹⁴

Para Giovanni Sartori un partido político es “cualquier grupo político identificable mediante un membrete oficial que se presenta en las elecciones, y que es capaz de colocar a través de elecciones (libres o no), a candidatos para los cargos públicos.”¹⁵

Como hemos visto, las democracias modernas se han asumido bajo la forma representativa, en razón de ser, hasta ahora, la forma más viable para atender las necesidades de las mayorías sin que eso represente la opresión y exclusión de las minorías. En este contexto resulta fundamental garantizar el respeto a las minorías dentro del marco legal, así como ofrecer canales institucionales a los grupos políticos y sociales para su participación y eventual representación en la toma de decisiones. Indiscutiblemente, los partidos políticos son la forma organizada a través de la cual se cumplen tales condiciones legales para participar y representar intereses y tendencias. Con la democracia representativa nacen también los partidos políticos y se constituyen como una de sus instituciones fundamentales.

Ahora bien, la intervención formal de los partidos políticos sólo es posible mediante el sufragio universal e individual de los ciudadanos. De esta forma, el tema electoral y los partidos políticos tienen un imprescindible vínculo.

¹⁴ PALOMBARA, Joseph La, *Politics within Nations*, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974, p. 509.

¹⁵ SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p.59.

Debido a esta relevancia, es menester abordar de forma somera la evolución que esta institución ha tenido dentro de nuestro sistema jurídico:¹⁶

El 22 de junio de 1963 se estableció el sistema de “diputados de partido”, a través del cual las minorías podían ser representadas en la cámara y participar en el sistema de gobierno. La creación del sistema de diputados de partido se hizo necesaria debido a que el Partido Revolucionario Institucional aglutinaba la representación mayoritaria permanentemente, y con ello cada vez era más difícil aumentar la presencia de la oposición, que en mucho tiempo fue mínima. De tal modo, se tuvieron que generar condiciones para que los partidos representantes de intereses y demandas de las minorías pudieran tener acceso a la cámara.

De igual forma, en 1972 se tuvieron que instrumentar cambios, disminuyendo el porcentaje de votación que se exigía a los partidos políticos para que se les pudieran asignar diputados de partido, ya que se requería el 2.5%, el cual era difícil de alcanzar para algunos partidos minoritarios; a partir de esta reforma se disminuyó el límite al 1.5%, cantidad porcentual que permitió la representación de partidos minoritarios dentro del Congreso. De este modo, los espacios de la oposición aumentaron, pues anteriormente el número máximo de diputados de partido era 20, y con esta reforma se consiguió aumentarlo a 25.

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral; con ella los partidos políticos se conceptuarían de la siguiente forma: “Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta Ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política... concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la

¹⁶ Andrea Sánchez, Francisco de, “Evolución de las instituciones electorales mexicanas: época contemporánea”, *La renovación política y el sistema electoral mexicano, cit.*, nota 6, pp. 100 y 101.

responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que éste se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta Ley.”

Posteriormente, en 1977 el sistema electoral de nuestro país varió significativamente, se agregaron al texto del artículo 41 constitucional cinco párrafos a través de los cuales se elevaron a rango constitucional el concepto, funciones y prerrogativas de los partidos políticos y a partir de este momento los partidos políticos tendrían acceso permanente a los medios de comunicación social y no únicamente durante los procesos electorales, asimismo, por primera vez se estableció el financiamiento público para su actividad electoral y, finalmente, se les otorgó el derecho para participar en los comicios en el nivel local y municipal.

Con esta reforma constitucional desapareció el sistema de “diputados de partido”, creándose el “sistema mixto con dominante mayoritario”, el cual continuaba con el objetivo de que las minorías fueran representadas en la Cámara de Diputados y tuvieran acceso al ejercicio del poder.

Al respecto, me parece importante reiterar que las modificaciones que hemos referido correspondían a necesidades de inclusión para las minorías.

Si antes era posible que las minorías obtuvieran hasta 25 diputados de partido, con esta reforma se podían alcanzar hasta 100 diputados mediante el principio de representación proporcional.

De este modo, la Cámara de Diputados se integraría con 300 diputados de mayoría relativa electos en los distritos electorales uninominales, y hasta con 100 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

En 1986 se modificó sustancialmente el sistema para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (artículo 54 constitucional). De esta reforma se desprende lo siguiente: podían participar todos los partidos políticos, incluso el partido mayoritario.

La reforma de 1977 sólo permitía la participación, en la asignación de diputados plurinominales, de aquellos partidos minoritarios que no hubieran obtenido 60 o más curules de mayoría relativa; se reservaron 150 diputaciones de representación proporcional para los partidos minoritarios de oposición. Éstas representaron el 30% del total de la Cámara de Diputados, lo que significó una mejora con relación a los 100 del sistema anterior que representaban el 25% del total. Cabe destacar que con esta reforma ningún partido político podía tener más de 350 diputados en la cámara, lo que representa el 70% del total de la misma.

Durante los años 1990, 1993 y 1994 se llevaron a cabo importantes reformas político-electorales incidiendo en los siguientes aspectos:

En la primera de ellas se abordó lo siguiente: 1) la organización de las elecciones federales, los órganos encargados y sus principios rectores; 2) la estructura del nuevo organismo electoral, el Instituto Federal Electoral; 3) elección de diputados y representantes locales en el Distrito Federal; 4) calificación electoral e integración de los colegios electorales, y 5) modificaciones en materia de lo contencioso electoral.

La segunda reforma exploró los siguientes temas: A) financiamiento a partidos políticos; B) supresión de la cláusula de gobernabilidad; C) nueva integración y quórum para la Cámara de Senadores; D) calificación electoral, supresión del procedimiento de auto calificación y establecimiento del Tribunal Electoral; E) reestructuramiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), y F) estructura de gobierno para el Distrito Federal.

La tercera reforma se concentra especialmente en las modificaciones al artículo 41, el correspondiente a la organización de las elecciones y en la composición del órgano de dirección del Instituto Federal Electoral (IFE), es decir, su Consejo General.

Por último, en el gobierno de Ernesto Zedillo se llevó a cabo una reforma más, la cual se integró con los temas: *a)* nuevamente la integración del Consejo General del IFE (artículo 41); *b)* equidad en los comicios (artículo 41); *c)* recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); *d)* la elección popular del gobierno del Distrito Federal (artículo 122); *e)* una nueva jurisdicción electoral (artículos 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y *f)* la extensión de la reforma a los estados de la República (artículo 116).

Como podemos darnos cuenta, la evolución en el campo político–electoral ha sido lento, pero muy importante, ya que nos ha permitido, entre otros aspectos, la participación activa y pasiva de mujeres y jóvenes, de las minorías y fuerzas dentro de los órganos de representación y finalmente, la dirección del órgano electoral a cargo de ciudadanos.

No obstante este indiscutible avance, debemos señalar que todas estas normas, incluido también el extenso capítulo que sobre los partidos políticos regula el Código Federal para las Instituciones y Procedimientos Electorales, se tratan sólo de reglas relativas a las funciones, constitución, registro, fusión, coalición, derechos y obligaciones de los partidos.

En la actualidad, es innegable que los partidos políticos se han constituido como un factor real de poder. El peso específico que poseen condiciona en buena medida el actuar de los poderes formales. Para respaldar esta afirmación, basta resaltar los siguientes aspectos:

- Reciben cuantiosas sumas de recursos de los contribuyentes, vía financiamiento público y privado;
- Son indebidamente el único mecanismo de acceso al poder público;
- Determinan la composición de instituciones clave del Estado —vía las cámaras legislativas y el Ejecutivo—, como la Suprema Corte, el Banco de México, el IFE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y desempeñan papeles de articulación entre la sociedad y el poder.

Como podemos observar, aunque estas instituciones no son formalmente órganos del Estado, su actividad asume una gran relevancia en la vida pública de la nación. A pesar de ello, no existe una legislación de partidos en donde se regulen aspectos fundamentales, como la transparencia y la obligación a la rendición de cuentas a la que deben estar sometidas estas entidades de interés público.

Las funciones de los partidos se clasifican en dos grandes ámbitos, el social y el institucional.

Funciones sociales:

- A. Son vistos como organizaciones que se *desprenden* de la sociedad civil, o bien, que nacen del cuerpo social para movilizar la opinión pública (mayoritaria y minoritaria),
- B. Manifestar abiertamente su intención de asumir el poder político, proponer y defender una ideología o un programa político de carácter nacional y llevar a cabo la representación de intereses una vez en el gobierno;

Funciones institucionales:

- A. Legitimar con su trabajo al sistema político, el reclutamiento de líderes y la formación de élites,
- B. La participación en la organización de las elecciones, la integración y formación de los órganos del Estado y la de ser oposición cuando no se encabeza el gobierno.

Como se observa, estas instituciones juegan un papel fundamental dentro del funcionamiento de un régimen de democracia, ya que inciden directamente en el terreno electoral y en el parlamentario. Esto es, los partidos se erigen en el principal agente del proceso de representación.

Su peso político es innegable: cualquier decisión que deba tomarse en algún órgano de poder político, debió pasar previamente por los partidos.

De esta manera no podemos soslayar que cuando no existen los suficientes controles democráticos, los partidos pueden apoderarse de las instituciones y desviar sus actividades normales.

En este orden de ideas, podemos concluir que en nuestro país el sistema de partidos ha contribuido a la disfuncionalidad de la democracia representativa, en razón de los siguientes factores:

- La existencia de fuertes resistencias surgidas al interior de los partidos, que se oponen a la consecución de niveles democráticos en su organización y funcionamiento, debidas sobre todo a la intención de las élites dirigentes que ansían mantenerse en la cúpula del poder.
- Los principios ideológicos de los partidos han pasado a segundo plano y su actividad asumió un corte pragmático y coyuntural.

- Incapacidad de llegar a arreglos duraderos, de modificar las reglas del juego político para obrar, ellos en primer lugar, conforme a esas nuevas reglas.

En los procesos de transición los partidos son principalísimos actores conscientes de la labor que realizan. En esos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singularidades en busca de un beneficio político directo e inmediato para transformarse en formadores y consolidadores del Estado democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia.

Capítulo III
**LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN EL
DERECHO COMPARADO**

3.1 EN EL ÁMBITO NACIONAL

En el debate sobre el proceso de democratización de nuestro país, la referencia a las figuras de la democracia semidirecta y su incorporación a las constituciones de las entidades federativas, ha ido tomando cada vez mayor relevancia. A partir de la década de los noventa se comenzó a legislar estas instituciones a nivel local.

Se decidió el estudio de Chihuahua, Jalisco y San Luis Potosí, en razón de que estas fueron las primeras entidades federativas que regularon la democracia semidirecta.

3.1.1 EL CASO DE JALISCO

- **REFERÉNDUM**

Ordenamiento legal que le fundamenta.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco.

Tipos de Referéndum.

1. Constitucional: sobre sus reformas o adiciones, podrán ser sometidas a referéndum derogatorio.

2. Sobre las Leyes emitidas por el Congreso del Estado, podrán someterse a referéndum obligatorio parcial o total
3. Reglamentos y decretos emanados del Poder Ejecutivo, podrán someterse a referéndum derogatorio.

Facultados a solicitarlo.¹

1. Constitucional: Gobernador del Estado o los ciudadanos que radiquen en cuando menos la mitad más uno de los municipios del estado.
2. Leyes expedidas por el Congreso del Estado: Gobernador o los ciudadanos que representen el 2.5 por ciento de los electores de la entidad.
3. Reglamentos y decretos expedidos por el Ejecutivo. El Congreso del Estado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, o los ciudadanos que representen el 2.5 por ciento de los electores del Estado.

Procedimiento.²

1. Se presentará solicitud ante el Consejo Electoral.
2. La solicitud hecha por ciudadanos deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación y expresar si el carácter del referéndum es total o parcial. Nombre del representante común de los promoventes. Autoridad de la que emana la materia del referéndum. Exposición de motivos por los cuales se considera necesario derogar la norma. Nombre completo de los ciudadanos solicitantes, número de folio de credencial para votar, clave de elector, sección electoral a la que pertenecen y firma de cada solicitante.

¹ Artículos 5 y 6 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

² Artículos 7, 14, 15 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

3. El Consejo Electoral verificará la autenticidad de las firmas de los ciudadanos solicitantes y determinará si la ley, reglamento o decreto tienen el carácter de trascendental para el orden público y el interés social.
4. El Consejo Electoral notificará a la autoridad de la que emanó el acto o norma objeto del procedimiento.
5. La autoridad tendrá un plazo de cinco días hábiles para expresar sus consideraciones o para hacer valer alguna de las causas de improcedencia.
6. El Consejo Electoral deberá declarar la procedencia de la solicitud en un término de quince días naturales contados a partir de la recepción de la contestación que hiciera la autoridad; debiendo publicar el acuerdo en el Periódico Oficial, informando la fecha y hora en que se llevará a cabo la votación.
7. El Consejo Electoral efectuará el cómputo de los votos emitidos y remitirá la resolución al Poder Ejecutivo para su publicación. Si el resultado del referéndum es derogatorio, deberá emitirse el decreto correspondiente en un plazo no mayor a treinta días naturales.

Validez del Referéndum.³

1. *Leyes, reglamentos y decretos.* Cuando haya participado cuando menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral correspondiente a la circunscripción territorial en la que se aplicó el referéndum.
2. *Constitución.* Que haya votado la mayoría de los ciudadanos, en por lo menos la mitad más uno de los municipios que conforman el Estado, y

³ Artículos 37 y 38 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

haber participado un número no menor al cuarenta por ciento del padrón electoral.

Autoridad que lo organiza y califica.⁴

Lo organiza el Consejo Electoral y lo califica “la instancia que para tal efecto designe el Consejo Electoral”

Imposibilidad de someter a referéndum.

Leyes de carácter tributario y las leyes orgánicas de los poderes del Estado.

Medios de Impugnación.⁵

Se podrán impugnar las resoluciones pronunciadas por el Consejo Electoral y las actas de cómputo de resultados, aplicando lo establecido en la Ley Electoral del Estado, en material de nulidades, recursos administrativos y medios procesales de impugnación.

- **PLEBISCITO**

Ordenamiento legal que le fundamenta.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco.

Materia del Plebiscito⁶

1. Decisiones o actos del gobernador considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado.

⁴ Artículo 42 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

⁵ Artículo 60 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

⁶ Artículo 84 Constitución Política del Estado de Jalisco y Artículo 9 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

2. Los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal.

Facultados para solicitarlo.⁷

1. El Gobernador del Estado podrá solicitar la realización de plebiscito estatal, regional o municipal sobre decisiones de gobierno consideradas trascendentales para el orden público o el interés social.
2. El Congreso del Estado, con la aprobación de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, sobre los actos del gobernador que sean considerados como trascendentales para el orden público o el interés social.
3. El Presidente Municipal, el Ayuntamiento o el Concejo Municipal, sobre las disposiciones administrativas municipales.
4. Los ciudadanos, sobre disposiciones administrativas municipales, debiendo representar por lo menos a un cinco por ciento de los electores, en los municipios cuya población sea menor a trescientos mil. Si la población excede esa cifra bastará que lo solicite el tres por ciento de los electores.

Procedimiento.⁸

1. Se presentará solicitud ante el Consejo Electoral.
2. La solicitud hecha por ciudadanos deberá presentarse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de publicación y expresar el acto concreto de autoridad que será objeto del plebiscito. Nombre del representante común de los promoventes. Autoridad de la que emana emana la materia del plebiscito. Exposición de motivos por los cuales se considera necesario

⁷ Artículos 9, 11, 12 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

⁸ Artículos 7, 14, 37, 43 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

impedir la realización del acto. Nombre completo de los ciudadanos solicitantes, número de folio de credencial para votar, clave de elector, sección electoral a la que pertenecen y firma de cada solicitante.

3. El Consejo Electoral verificará la autenticidad de las firmas de los ciudadanos solicitantes y determinará si el acto de autoridad tiene el carácter de trascendental para el orden público y el interés social.
4. El Consejo Electoral notificará a la autoridad de la que emanó el acto o norma objeto del procedimiento.
5. La autoridad tendrá un plazo de cinco días hábiles para expresar sus consideraciones o para hacer valer alguna de las causas de improcedencia.
6. El Consejo Electoral deberá declarar la procedencia de la solicitud en un término de quince días naturales contados a partir de la recepción de la contestación que hiciera la autoridad; debiendo publicar el acuerdo en el Periódico Oficial, informando la fecha y hora en que se llevará a cabo la votación.
7. El Consejo Electoral efectuará el cómputo de los votos emitidos y notificará el resultado a la autoridad de la que emanó el acto materia del plebiscito, ordenando también su publicación

Autoridad que lo organiza y califica.⁹

Lo organiza el Consejo Electoral y lo califica “la instancia que para tal efecto designe el Consejo Electoral”

⁹ Artículo 42 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

No se somete a Plebiscito.¹⁰

Nombramiento de titulares de las secretarías o dependencias del Poder Ejecutivo.

Medios de Impugnación¹¹

Se podrán impugnar las resoluciones pronunciadas por el Consejo Electoral y las actas de cómputo de resultados, aplicando lo establecido en la Ley Electoral del Estado, en material de nulidades, recursos administrativos y medios procesales de impugnación.

- **INICIATIVA POPULAR**

Ordenamiento legal que le fundamenta.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco.

Definición.¹²

La facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma a éstos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada.

Materia de la Iniciativa Popular¹³

La ley que otorgue derechos o imponga obligaciones a la generalidad de las personas. Puede ser para reformar, modificar, derogar, abrogar o crear una ley.

¹⁰ Artículo 9 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹¹ Artículo 60 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹² Artículo 44 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

¹³ Artículos 50, 53 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Excepciones.

Leyes de carácter contributivo, las leyes orgánicas de los poderes del estado, de los organismos públicos autónomos, las de creación de los organismos públicos descentralizados y las de creación de fideicomisos públicos.

Facultados para solicitarlo.

El 0.5 por ciento del total de los electores inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos del Estado de Jalisco.

Procedimiento.¹⁴

1. La solicitud de Iniciativa Popular deberá incluir nombre, firma, número de folio de la credencial de elector, clave de elector y sección de los electores solicitantes. Exposición de motivos clara y específica. Proyecto en que se especifique el texto sugerido para reformar el o los artículos de la ley, o bien, el articulado completo de la ley nueva que se proponga.
2. El proyecto de iniciativa deberá registrarse ante el Consejo Electoral. En un término de quince días emitirá acuerdo calificando la procedencia de la solicitud. Para efecto de que se conozca el contenido de la iniciativa popular, ordenará su publicación en el Periódico Oficial y en por lo menos uno de los diarios de mayor circulación en el Estado.
3. El Consejo Electoral presentará la Iniciativa Popular en la oficialía de partes del Poder Legislativo.
4. Una vez recibida la iniciativa, el pleno del Congreso del Estado la turnará a la comisión que corresponda.

¹⁴ Artículos 55, 58, 59 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

5. El Congreso del Estado tiene un plazo de dos meses para aprobar o rechazar la iniciativa popular. Si la naturaleza del asunto lo amerita, se podrá prorrogar ese término.

Medios de Impugnación¹⁵

Se podrán impugnar las resoluciones pronunciadas por el Consejo Electoral y las actas de cómputo de resultados, aplicando lo establecido en la Ley Electoral del Estado, en material de nulidades, recursos administrativos y medios procesales de impugnación.

¹⁵ Artículo 60 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

3.1.2 EL CASO DE CHIHUAHUA

- **REFERÉNDUM**

Ordenamiento legal que le fundamenta.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Definición.¹⁶

Se entiende por referéndum, el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del Estado o municipios, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a leyes, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general expedidas por los ayuntamientos o reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Tipos de Referéndum.

1. Abrogatorio: Cuando se objete por completo el ordenamiento correspondiente.
2. Derogatorio: Cuando se objete sólo una parte del total del articulado de una ley.

Facultados para solicitarlo.

1. Diez por ciento del electorado para el caso de reformas o adiciones a la Constitución del Estado.

¹⁶ Artículo 252 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

2. Cuatro por ciento del electorado para otras leyes.

Procedimiento.¹⁷

1. Presentarse dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento objetado.
2. Solicitud dirigida al Tribunal Estatal Electoral.
3. Precisar la ley o los artículos que integran la reforma que se pretende objetar.
4. Exposición de motivos que justifique la solicitud.
5. Una vez recibida la solicitud, el Instituto Estatal Electoral califica la procedencia, en un término no mayor a ocho días.
6. En una votación libre, secreta y obligatoria se votará por un “sí” o por un “no”.
7. El Instituto Estatal Electoral efectuará el cómputo de los resultados. En caso de ser ratificado el texto del ordenamiento sometido a referéndum, se ordenará su publicación en el periódico oficial. En caso de ser rechazado, se remitirá al Congreso para que se proceda a su derogación, en un término no mayor de treinta días.
8. En caso de omisión por parte del Congreso para derogar o publicar el decreto correspondiente, el Instituto Estatal Electoral ordenará la publicación del resultado del referéndum y surtirá efectos como si lo hubiere hecho el Congreso.

¹⁷ Artículo 253, 254, 256 Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Validez del Referéndum.

Si más del cincuenta por ciento de los ciudadanos que participan en el referéndum, emite su opinión favorable.

Autoridad que lo organiza y califica.

Instituto Estatal Electoral

Imposibilidad de someter a referéndum.

Leyes de carácter tributario o fiscal

Medios de Impugnación

Recurso de Reconsideración. Contra la resolución del Instituto Estatal Electoral que declara la improcedencia del referéndum. Deberá interponerse por los promotores de la solicitud, en un término no mayor a cinco días de que se notificó la resolución.

- **PLEBISCITO**

Ordenamiento legal que le fundamenta.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Definición.¹⁸

Se entiende por plebiscito la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los Poderes Ejecutivo o Legislativo o bien, de los ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la

¹⁸ Artículo 248 Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios.

Materia del Plebiscito¹⁹

1. Los actos o decisiones de carácter general del Gobernador del Estado que se consideren como trascendentes en la vida pública de esta Entidad Federativa
2. Los actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate.
3. La instauración de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o la supresión de alguno o algunos de éstos.

Facultados para solicitarlo.

1. Gobernador del Estado, los Ayuntamientos, el Congreso. Para el caso de creación de nuevos municipios o la supresión de éstos.
2. El veinticinco por ciento de los electores, para el plebiscito municipal.

Procedimiento.²⁰

1. Dirigir solicitud al Tribunal Estatal Electoral
2. Especificar la autoridad que lo promueve, o bien, los nombres y la firma de los electores que lo solicitan, acompañando copia certificada de su credencial para votar

¹⁹ Artículo 249 Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

²⁰ Artículos 250, 251 Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

3. Exposición de motivos, en donde se justifique la trascendencia en la vida pública del acto o decisión que deba someterse a plebiscito.
4. El Instituto Estatal Electoral calificará la procedencia de la solicitud en un término de ocho días, debiendo verificar la legitimación en caso de ser presentado por una autoridad, o bien, tratándose de ciudadanos verificará el porcentaje requerido.
5. Los electores votarán por un “sí” o por un “no” el acto sometido a plebiscito
6. Se requiere la aprobación de más del cincuenta por ciento de los electores del Estado o Municipio para que el acto o decisión sometidos a plebiscito pueda expedirse válidamente.

Autoridad que lo organiza y califica.

Instituto Estatal Electoral

Medios de Impugnación.²¹

Recurso de Apelación. Contra la resolución del Instituto Estatal Electoral cuando desestima como trascendente el acto materia del plebiscito y no ordena la consulta. Se presenta ante el Tribunal Estatal Electoral.

- **REVOCACIÓN DEL MANDATO**

Ordenamiento legal que le fundamenta.

Constitución Política del Estado de Chihuahua.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

²¹ Artículo 250, fracción B, Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

Definición.²²

Se entiende por revocación del mandato de los funcionarios públicos electos mediante el voto, el procedimiento por el cual los ciudadanos del Estado, los distritos, municipios o secciones municipales, según sea el caso, manifiestan su voluntad de destituir de su cargo a un ciudadano electo popularmente.

Requisitos de Procedencia

1. Que haya transcurrido la tercera parte o más del periodo para el cual fue electo el funcionario.
2. La petición debe ser suscrita por un mínimo del diez por ciento de los electores del Estado, el distrito, el Municipio o la sección, según se pretenda remover al gobernador, diputados, presidentes municipales, regidores o síndicos.

Procedimiento.²³

1. Dirigir solicitud al Instituto Estatal Electoral
2. Identificar al funcionario de elección popular del que se solicite la revocación.
3. Los ciudadanos deberán firmar la solicitud y acompañar copia de su credencial de elector.
4. Invocar las causas que justifiquen la solicitud de revocación del mandato, basándose para ello en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Chihuahua, para el caso de Gobernador y

²² Artículo 257 Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

²³ Artículos 258, 259 Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

diputados, y en el Código Municipal para el Estado de Chihuahua, para el caso de presidentes municipales, síndicos y regidores.

5. El Instituto Estatal Electoral calificará la procedencia en un término de ocho días hábiles, para lo cual analizará que haya transcurrido una tercera parte del periodo para el que fue electo el funcionario y que el número de ciudadanos solicitantes alcance el porcentaje requerido.
6. Una vez admitida la solicitud, se ordenará la consulta de acuerdo al siguiente criterio: Para el caso de gobernador, dentro de los 60 días posteriores a la declaración. Para el caso de diputados, dentro de los 45 días posteriores a la publicación. En el caso de presidentes municipales, regidor o síndico, dentro de los 30 días siguientes a la declaración.
7. Los ciudadanos votarán de forma libre, secreta y obligatoria, por un “sí” o por un “no”, de acuerdo a la voluntad de que proceda la revocación o continúe con su mandato.
8. La revocación del mandato surtirá efectos de destitución sólo si la votación emitida es superior al número de sufragios que el funcionario obtuvo en la elección de la cual se derivó su cargo.
9. El instituto Estatal Electoral realiza el cómputo de los resultados y ordena la publicación del resultado, informando si procedió la revocación o fue rechazada.

Autoridad que lo organiza y califica.

Instituto Estatal Electoral

3.1.3 EL CASO DE SAN LUIS POTOSÍ

A diferencia de las entidades federativas anteriormente analizadas, en San Luis Potosí la autoridad que se encarga de la organización y calificación de los procedimientos de democracia semidirecta regulados en su Constitución, no son las instancias electorales sino un Consejo Estatal de Consulta Ciudadana. Este consejo estará integrado de la siguiente manera:

1. El Secretario General de Gobierno, quien lo presidirá.
2. Tres diputados designados por el Congreso del Estado.
3. Tres ciudadanos potosinos de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por el Congreso del Estado y propuestos por el Poder Ejecutivo.
4. Un Secretario de Actas, propuesto por los miembros del Consejo.

- **REFERÉNDUM**

Ordenamiento legal que le fundamenta

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí.

Definición.²⁴

Es el proceso mediante el cual los ciudadanos del Estado expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso del Estado.

²⁴ Artículo 9 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

Tipos de Referéndum.²⁵

1. *Total*: Cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro de una ley.
2. *Parcial*: Cuando la consulta verse sobre una parte del ordenamiento.

Facultados para solicitarlo.

1. Diez por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, cuando se trate de reformas a la Constitución.
2. Siete punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, para Leyes expedidas por el Congreso del Estado.
3. El Gobernador del Estado.

Procedimiento.²⁶

1. Presentar solicitud ante el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el Periódico Oficial del Estado.
2. Indicar con precisión la ley, adición o reforma a la Constitución que se pretenda someter a referéndum.
3. Exposición de motivos que justifique someter a referéndum el ordenamiento legal.

²⁵ Artículo 10 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

²⁶ Artículos 12, 19, 20, 22, 24, 26, 27 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

4. Nombre y apellidos, firma y clave de elector de los ciudadanos solicitantes, debiendo designar a las personas que los representen en común.
5. Especificar la autoridad que lo promueve, o bien, los nombres, firma y clave de elector de los ciudadanos que lo solicitan.
6. Exposición de motivos, en donde se justifique la necesidad de someter a referéndum el ordenamiento.
7. El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana calificará la procedencia de la solicitud en un plazo máximo de diez días hábiles
8. En un término de quince días, el Consejo emitirá la convocatoria del referéndum, debiendo fijar la fecha en que se llevará a cabo dentro de un plazo no mayor de noventa días naturales.
9. Los ciudadanos votarán por un “sí”, para el caso de querer que la ley quede vigente, o por un “no” cuando consideren que el ordenamiento deba ser abrogado o derogado, según sea el caso.
- 10.El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana efectuará el cómputo de los votos y comunicará el resultado al titular del Poder Ejecutivo para que éste ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado.
- 11.Cuando el resultado del Referéndum sea de rechazo, el titular del Ejecutivo solicitará al Congreso del Estado la derogación o abrogación de las disposiciones.

Validez del Referéndum.

No se especifica

Autoridad que lo organiza y califica.

El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.

Imposibilidad de someter a referéndum.²⁷

1. Leyes de carácter tributario o fiscal.
2. Reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Medios de Impugnación.²⁸

Recurso de Revocación. Contra la resolución de improcedencia que emita el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana. Deberá presentarse ante esta misma autoridad dentro de los tres días naturales siguientes a la notificación de la resolución. El recurso se resolverá en un término de diez días naturales y la resolución será inimpugnable.

- **PLEBISCITO**

Ordenamiento legal que le fundamenta.

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí.

Definición.²⁹

Se entiende por plebiscito la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto

²⁷ Artículo 11 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

²⁸ Artículo 28 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

²⁹ Artículo 14 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

de un acto de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o de los ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del Estado o de los municipios, según sea el caso, o para la formación, supresión o fusión de municipios.

Materia del Plebiscito.³⁰

1. Los actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo estatal que se consideren como trascendentes en la vida pública de la Entidad.
2. Los actos o decisiones de gobierno de los ayuntamientos municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate.
3. Los actos del Congreso del Estado referentes sólo a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o la supresión o fusión de alguno o algunos de éstos.

Facultados para solicitarlo.³¹

1. El Gobernador del Estado,
2. Los Ayuntamientos,
3. El Congreso.
4. Los ciudadanos del Estado. El veinte por ciento de los electores inscritos en la lista nominal del Estado, para el caso de plebiscito estatal y municipal. En el caso de formación, supresión o fusión de municipios, el porcentaje mínimo requerido es de veinticinco.

³⁰ Artículo 15 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

³¹ Artículo 16 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

Procedimiento.³²

1. Dirigir solicitud al Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.
2. Especificar la autoridad que lo promueve, o bien, los nombres, firma y clave de elector de los ciudadanos que lo solicitan.
3. Exposición de motivos, en donde se justifique la trascendencia en la vida pública del Estado o Municipio, del acto o decisión que deba someterse a plebiscito.
4. El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana calificará la procedencia de la solicitud en un plazo máximo de diez días hábiles
5. En un término de quince días, el Consejo emitirá la convocatoria del plebiscito, debiendo fijar la fecha en que se llevará a cabo dentro de un plazo no mayor de noventa días naturales.
6. Los ciudadanos se limitarán a votar por un “sí” o por un “no”, el acto de gobierno sometido a su consideración.
7. El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana efectuará el cómputo de los votos y comunicará el resultado al titular del Poder Ejecutivo para que éste ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado.
8. Los resultados del plebiscito tendrán carácter de obligatorio, en caso de haber sido promovido por una autoridad. Si fue promovido por ciudadanos, el resultado sólo tendrá carácter de recomendación.

³² Artículo 19, 20, 22, 24, 26, 27 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

Autoridad que lo organiza y califica.

Consejo Estatal de Consulta Ciudadana

Medios de Impugnación.³³

Recurso de Revocación. Contra la resolución de improcedencia que emita el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana. Deberá presentarse ante esta misma autoridad dentro de los tres días naturales siguientes a la notificación de la resolución. El recurso se resolverá en un término de diez días naturales y la resolución será inimpugnable.

³³ Artículo 28 Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí

3.2 EN EL ÁMBITO EXTRANJERO

3.2.1 EL CASO DE SUIZA

La Constitución de la Federación Suiza contempla tres espacios de participación ciudadana: las *landgemeine*, el referéndum y la iniciativa popular. La *landgemeine* es la institución de democracia directa por antonomasia, consistente en reuniones anuales, al aire libre, donde participan todos los electores del Cantón, actuando a modo de asamblea legislativa. En la actualidad esta figura subsiste sólo en algunos cantones, grandes en tamaño, como son Unterwald, Glaris y Appenzell.

Además de la reunión ordinaria que implica, estas reuniones pueden llevarse a cabo en sesión extraordinaria a petición del Gran Consejo Cantonal o de cierto número de municipios. A estas asambleas corresponden las siguientes facultades:

- a) Facultades legislativas, para revisar la Constitución cantonal, aprobar proyectos de ley, aprobar el presupuesto cantonal, concesiones de ciudadanía y creación y supresión de cargos y empleos.
- b) Facultades electorales, para elegir al Consejo de Gobierno del cantón, a los jueces de los tribunales principales y a los funcionarios superiores. Estas instituciones sin duda han logrado subsistir gracias al restringido número de habitantes, y el limitado desarrollo industrial de estas comunidades, básicamente agrícolas.

Referéndum

La Constitución Suiza contempla cuatro tipos de referéndum:

1. Los legislativos (pueden ser sometidas las leyes federales, los decretos federales urgentes que no deroguen la Constitución y los decretos federales de alcance general);
2. Los convencionales;
3. Los de adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales (Artículo 89, numerales 2, 3 y 4) y
4. Los de reforma total de la Constitución (Artículo 120.1).

"Artículo 89. 2. Las leyes federales y los decretos federales de alcance general deberán someterse a su adopción o rechazo por el pueblo cuando lo soliciten 50.000 (cincuenta mil) ciudadanos activos u ocho cantones..."

3. Será aplicable también el párrafo 2 a los tratados internacionales que: a) sean de duración indeterminada y no denunciables; b) prevean la adhesión a una organización internacional; c) lleven aparejada una unificación multilateral del derecho.

4. Se someterá al voto del pueblo y de los cantones la adhesión a organizaciones de seguridad colectiva o de comunidades supranacionales".

Iniciativa Popular

La iniciativa popular en Suiza, diferente al referéndum legislativo, está reconocida a nivel federal y cantonal. A nivel federal sólo se admite en materia constitucional, antiguamente sólo se admitía para una reforma total de la Constitución.

La Constitución Federal Suiza define la iniciativa popular de reforma constitucional como una petición presentada por 100.000 ciudadanos suizos con

derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución vigente.

La solicitud de reforma total requiere de 100 mil firmas que lo soliciten. Cumplido este trámite, los ciudadanos deben decidir, por medio de referéndum, su acuerdo sobre la oportunidad de una iniciativa popular de revisión total de la Constitución, la que lleva consigo la disolución total de las Cámaras. Los procedimientos contemplados en las solicitudes de reforma parcial están establecidos en el artículo 121 de la Constitución y consideran tanto la iniciativa popular como el referéndum.

Así, el referéndum constitucional obligatorio está previsto en todas las etapas del procedimiento de reforma: 1) la iniciativa; 2) el proyecto articulado y 3) una vez terminado el proceso. La forma y los casos, sea de reforma parcial o total del texto, quedan estipulados en los artículos 120, 121, 122 y 123 de la Constitución y que a continuación transcribimos.

"Artículo 120. 1. Cuando una sección de la Asamblea Federal decrete la reforma total de la Constitución Federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 100.000 ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser reformada será, en uno como en otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo, que se pronunciara por sí o por no. 2. Si, en uno o en otro caso, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncian por la afirmativa, los dos Consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma".

"Artículo 121. 1. La reforma parcial puede tener lugar ora por vía de iniciativa popular ora en las formas establecidas por la legislación federal.

2. La iniciativa popular consiste en una petición que, presentada por 100.000 ciudadanos suizos con derecho a voto, solicite la adopción de un nuevo artículo

constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigor.

3. Si por vía de iniciativa popular se presentan varias disposiciones diferentes para ser revisadas o para ser introducidas en la Constitución Federal, cada una de ellas deberá ser objeto de una petición de iniciativa distinta.

4. La petición de la iniciativa puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o la de un proyecto redactado en todas sus partes.

5. Cuando la petición de la iniciativa este concebida en términos generales, las Cámaras Federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a la adopción o a la repulsa del pueblo y de los cantones. Si, por el contrario, no la aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, la Asamblea Federal procederá a la reforma ajustándose a la decisión popular.

6. Cuando la solicitud revista forma de proyecto articulado en todas sus partes y la Asamblea Federal le dé su aprobación, será sometido al pueblo y a los cantones para su adopción o rechace. Si la Asamblea Federal no estuviere conforme con el proyecto, podrá elaborar uno distinto o recomendar al pueblo el rechace del proyecto propuesto y someter a votación su contraproyecto o su proposición de negativa al mismo tiempo que la propuesta emanada de la iniciativa popular".

"Artículo 122. Una ley federal determinará las formalidades para las peticiones de iniciativa popular y para los referéndums relativos a la revisión de la Constitución Federal."

"Artículo 123. 1. La Constitución Federal revisada o la parte revisada de la Constitución entrará en vigor cuando haya sido aceptada por la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación y por la mayoría de los Estados.

2. Para determinar la mayoría de los Estados el voto de un medio cantón se cuenta como medio voto.

3. *El resultado de la votación popular en cada cantón se considerara como el voto del Estado".*

3.2.2 EL CASO DE ESPAÑA.

El fundamento constitucional de la participación ciudadana lo encontramos en el artículo 23:

"Artículo 23: 1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes..."

En la Constitución Española se contemplan amplios espacios de participación política popular. Los españoles tienen el derecho del Referéndum, la Iniciativa Popular y algunas figuras no muy comunes, pero que significan una posibilidad importante de participación como, por ejemplo, la participación en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado (Artículo 125).

Referéndum

Las diversas modalidades de referéndum que la Constitución Española consagra se pueden agrupar en torno a cuatro grandes grupos:

1. Referéndum constitucional facultativo y obligatorio (artículos 167 y 168);
2. Consultivo para decisiones de especial trascendencia (Artículo 92);
3. Autonómico y
4. Municipal.

El desarrollo legislativo de estas modalidades ha tenido lugar mediante la Ley Orgánica 2/1980 y sus modificaciones. La autorización para la convocatoria de consultas populares es competencia exclusiva de Estado (Artículo 149.1.32)

El Título X de la Constitución dedicado a la reforma constitucional prevé dos modalidades de referéndum. En el marco de la reforma ordinaria procederá la convocatoria de una consulta popular (referéndum facultativo) cuando así lo soliciten una décima parte de los miembros de cualquiera de la Cámaras (Artículo 167). Para la reformas más amplias (revisión total o parcial que afecte al Título preliminar; a los derechos fundamentales y las libertades públicas o a la Corona) el artículo 168 prevé el referéndum con carácter de obligatorio para la ratificación definitiva de los proyectos de reforma.

Es así que la Constitución Española combina la aprobación por mayorías reforzadas en las Cámaras para las reformas ordinarias (tres quintos o, en caso de no acuerdo, mayoría absoluta en el Senado y de dos tercios en el Congreso) con un referéndum facultativo, a solicitud de la décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. Para la revisión total de la Constitución o la que afecte el título preliminar, los derechos fundamentales o la Corona, se requiere aprobación de la reforma por mayoría de dos tercios y disolución inmediata de las Cortes Generales, debiendo las Cámaras elegidas ratificar la decisión y aprobar, por mayoría de dos tercios, el nuevo texto constitucional, que será sometido a referéndum.

A continuación transcribimos textualmente los artículos pertinentes a las reformas constitucionales que contempla la Constitución Española:

"Artículo 166. La iniciativa de reformas constitucionales se ejercerá en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87."

Por su parte, éstos establecen:

"Artículo 87. 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de la Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa..."

"Artículo 167. 1. Los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado.

2. De no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior, y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso, por mayoría de dos tercios podrá aprobar la reforma.

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

"Artículo 168. 1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título preliminar, al capítulo segundo, Sección primera del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes.

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

3. Aprobada la reforma por la Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación."

Iniciativa Popular

Los ciudadanos españoles tienen el derecho de iniciativa legislativa, consagrado en el artículo 87.3 de la Constitución. Para la presentación de propuestas de ley por parte de los ciudadanos se exige un mínimo de quinientas mil firmas acreditadas. Los artículos que regulan esta figura son los siguientes:

“Art. 87. 1. La iniciativa legislativa corresponde al gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las cámaras.

2. Las asambleas de las comunidades autónomas podrán solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500 mil firmas acreditadas.”

La Iniciativa Popular no procede en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

“Art. 81. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la constitución [...] Se requiere además para su aprobación o modificación de mayoría absoluta del Congreso.”

Fernando Santaolalla cuestiona la regulación rígida de estas figuras, ya que con el propósito de que éstas no se convirtieran en objeto de manipulación

partidista, afirma, se volvieron de difícil aplicación. El autor señala los siguientes factores:³⁴

- a) El alto número de firmas, que además deben estar acreditadas;
- b) Una ley orgánica que regulará la iniciativa popular, que además puede agravar las condiciones constitucionales, puesto que la Constitución es clara al establecer el mínimo de 500 mil firmas (tal y como sucedió con la ley 3/1984 del 26 de marzo);
- c) La amplia variedad de temáticas que quedan fuera de dicho mecanismo. Además la ley orgánica citada agregó que no podrían versar sobre materias aprobadas con anterioridad por el Congreso;
- d) Asimismo, en el sistema español, todas las iniciativas de ley están sujetas a la *toma en consideración*, prevista en el artículo 127, procedimiento que sirve de filtro en el Congreso.

³⁴ SANTAOLALLA López, Fernando, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Editorial Nacional, p. 214.

3.2.3 EL CASO DE URUGUAY

La Constitución Uruguaya dispone que la soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum e indirectamente por los Poderes representativos (Artículo 82).

En materia de reformas constitucionales totales o parciales la Constitución Uruguaya establece tres procedimientos según en quien radica la iniciativa:

El primer procedimiento es por iniciativa popular de al menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos, el proyecto de reforma se presentará al Presidente de la Asamblea General y se someterá a plebiscito.

El segundo es de iniciativa parlamentaria de al menos dos quintos del total de componentes de la Asamblea, también se presentará al Presidente de la Asamblea y se someterá a plebiscito;

El tercero puede ser por iniciativa de Senadores, Representantes o Poder Ejecutivo y requerirá para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

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

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

Los procedimientos de reforma constitucional están establecidos en el Artículo 331 que señala textualmente:

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

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

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

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

Para que el plebiscito sea afirmativo en los casos de los incs. A) y B), se requerirá que vote por "Sí" la mayoría absoluta de los ciudadanos que concurran a los comicios, la que debe representar por lo menos, el treinta y cinco por ciento del total de inscritos en el Registro Cívico Nacional.

C) Los Senadores, los Representantes y el Poder Ejecutivo podrán presentar proyectos de reforma que deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los componentes de la Asamblea General. El proyecto que fuere desechado no podrá reiterarse hasta el siguiente período legislativo, debiendo observar las mismas formalidades.

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

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

Su elección por listas departamentales, se regirá por el sistema de la representación proporcional integral y conforme a las leyes vigentes para la elección de Representantes. La Convención se reunirá dentro del plazo de un año, contado desde la fecha en que se haya promulgado la iniciativa de reforma. Las resoluciones de la Convención deberán tomarse por mayoría absoluta del número total de convencionales, debiendo terminar sus tareas dentro del año, contado desde la fecha de su instalación. El proyecto o proyectos redactados por la Convención serán comunicados al Poder Ejecutivo para su inmediata y profusa publicación.

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

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

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

tales términos, se someterán al plebiscito conjuntamente con las elecciones subsiguientes. D) La Constitución podrá ser reformada, también, por leyes constitucionales que requerirán para su sanción, los dos tercios del total de componentes de cada una de las Cámaras dentro de una misma Legislatura...

E) Si la convocatoria del Cuerpo Electoral para la ratificación de las enmiendas, en los casos de los apartados A), B), C), y D) coincidiera con alguna elección de integrantes de órganos del Estado, los ciudadanos deberán expresar su voluntad sobre las reformas constitucionales, en documento separado y con independencia de las listas de elección. Cuando las reformas se refieran a la elección de cargos electivos, al ser sometidas al plebiscito, simultáneamente se votará para esos cargos por el sistema propuesto y por el anterior, teniendo fuerza imperativa la decisión plebiscitaria".

Capítulo IV

PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

A lo largo de esta investigación hemos pretendido justificar con argumentos de tipo jurídico y de tipo político, la viabilidad de reformas que permitan la democracia semidirecta. Estamos convencidos de la necesidad de favorecer el desarrollo de una auténtica democracia participativa que complemente los esfuerzos de muchos años por instaurar un régimen democrático en un Estado nacional y de derecho.

La clave de la legitimidad es la participación. Por eso es necesario propiciar que se abran siempre nuevos espacios a la participación ciudadana para que las decisiones sean percibidas como fuente de un compromiso justo en el cual todos tengan igual oportunidad de intervenir y de ser considerados.

Se ha querido oponer la democracia participativa y la representativa, como modelos mutuamente excluyentes. Esta apreciación es errónea, ya que ambas se complementan y respetan la libertad y el pluralismo. No se trata de que el pueblo haga todas las leyes directamente, ni de acabar con el Congreso o con el principio de representación. Semejante empeño sería, además de indeseable, utópico. La ampliación de los canales de participación y la creación de nuevos escenarios para que los ciudadanos intervengan activamente en la toma de las decisiones que los afectan le infunden mayor vigor a la democracia y ofrecen una oportunidad para que los partidos políticos confluyan en la deliberación sobre una agenda política enriquecida y diversa.

Es importante resaltar igualmente que el concepto de democracia participativa es más moderno y amplio que el de democracia directa. Abarca el traslado de los principios democráticos a esferas diferentes de la electoral; es una extensión del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional; no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que

los ciudadanos tomen decisiones, en referéndum o en consultas populares. En una democracia representativa el ciudadano vota periódicamente para elegir a sus gobernantes. En una democracia directa el ciudadano también vota ocasionalmente para influir sobre decisiones que puedan afectar la vida colectiva. En una democracia participativa el ciudadano, además, puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida.

A México le urge una nueva cultura política, una auténtica cultura ciudadana que reconozca y haga valer el postulado de nuestra ley fundamental de que, "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo", y que, "Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste"; requerimos en suma, la fuerza ciudadana suficiente para reconfirmar la voluntad del pueblo de México de constituirse en una república representativa, democrática y federal.

En razón de lo anterior, se propone reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 35, fracción I; el 36, fracción III; el 40; el 41, fracción III; el 61, adicionando la fracción IV, el 73, adicionando la fracción XXIX-O; y el 115.

El artículo 40 constitucional para incorporar la democracia participativa y las instituciones de la democracia semidirecta, dejando claro que la soberanía se ejercerá también mediante el ejercicio del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Así mismo, se dispone que la democracia será representativa en lo que se refiere a los cargos de elección popular de los Poderes de la Unión y de los Estados, pero será participativa en lo referente a las decisiones que tomen directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum y plebiscito, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se plantea determinar que el plebiscito es una forma de participación ciudadana para que los electores se manifiesten sobre decisiones políticas fundamentales de la Nación mexicana.

Se plantea que el Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de organizar el referéndum y el plebiscito; estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las iniciativas, y tendrá la obligación de comunicar los resultados a las Cámaras del Congreso de la Unión, al Presidente de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Poderes Públicos en el Diario Oficial de la Federación.

Por último, en este artículo 40 se plantea que las normas para la procedencia y organización del referéndum y plebiscito serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente.

Con el fin de complementar y dar congruencia a lo propuesto en el artículo 40 constitucional, se propone reformar el artículo 35 y 36 de la Ley Fundamental, para establecer dentro de las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, el derecho y la obligación político individual el de votar en los plebiscitos y referéndums.

En el artículo 41 constitucional se faculta al Instituto Federal Electoral para organizar los procesos de plebiscito y referéndum.

El fundamento constitucional a la Iniciativa Popular se plantea en la reforma al artículo 71, adicionando la fracción IV, en la que se faculta a los ciudadanos a iniciar leyes.

En el artículo 73 se propone adicionar una fracción para facultar al Congreso a expedir leyes reglamentarias del referéndum y plebiscito.

Finalmente, se plantea la reforma al artículo 115 constitucional para señalar el carácter de gobierno representativo a nivel de los estados.

A continuación se exponen las propuestas legislativas que surgen del análisis realizado en los capítulos anteriores. En el caso de la Constitución, a cada precepto se le agrega y resalta el texto que, de acuerdo a la propuesta, debe incluir.

Posterior a ello, se plantean las bases de regulación del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, esto es, se especificarán los *preceptos tipo* que consideramos debe incluir la regulación de estas figuras de participación ciudadana.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Los artículos que servirían de fundamento constitucional a la democracia semidirecta son los siguientes:

Artículo 35. *Son prerrogativas del ciudadano:*

I. Votar en las elecciones populares y en los procesos de referéndum y plebiscito;

Artículo 36. *Son obligaciones del ciudadano de la República:*

III. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de referéndum y plebiscito, en los términos que señale la ley;

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

La democracia que adopta el pueblo mexicano será representativa en lo que se refiere a los cargos de elección popular de los Poderes de la Unión y de los Estado, pero será participativa en lo referente a las decisiones que tomen directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, en los términos de esta Constitución.

Se reconoce el referéndum constitucional y el legislativo. Se podrá realizar cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto la derogación, adición o reforma a esta Constitución, que 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, o bien, aprobar o rechazar la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes, reglamentos o decretos que expida el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en su ámbito de competencia.

El plebiscito es una forma de participación ciudadana para que los electores se manifiesten sobre decisiones políticas fundamentales de la Nación mexicana.

El resultado de los procesos de referéndum y plebiscito será obligatorio para gobernantes y gobernados.

El Instituto Federal Electoral será el órgano responsable de organizar el referéndum y el plebiscito; estará facultado para verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las iniciativas, y tendrá la obligación de comunicar los resultados a las Cámaras del Congreso de la

Unión, al Presidente de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Poderes Públicos en el Diario Oficial de la Federación.

Las normas para la procedencia y organización del referéndum y plebiscito, serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente.

La Iniciativa Popular es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos Mexicanos podrán presentar al Congreso de la Unión, y a la Legislatura de los Estados, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo las excepciones que sean contempladas.

Artículo 41. ...

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

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

I. Al Presidente de la República;

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión,

III. A las Legislaturas de los Estados; y

IV. A los ciudadanos mexicanos

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

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-O. Para expedir leyes reglamentarias del referéndum y plebiscito.

Artículo 115. *Los Estados adoptarán, para su régimen interno, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo y **participativo**, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio, conforme a las bases siguientes:*

4.1 BASES DE REGULACIÓN DEL PLEBISCITO.

En este apartado, se plantea nuestra propuesta de cómo debería ser regulado el plebiscito; expresando en una redacción de tipo legislativo, los elementos que deben ser contemplados en cada precepto.

En primer término, se plantea definir los actos que son objeto de plebiscito, se define quién estará facultado a solicitarlo y se especifica la autoridad encargada de la organización y desarrollo del proceso de plebiscito.

Posteriormente, se establecen los requisitos de la solicitud y todo el procedimiento en que deberá realizarse el plebiscito. Se plantea también las condiciones de validez de un procedimiento plebiscitario.

Nuestra propuesta de bases de regulación del plebiscito es la siguiente:

- El plebiscito tiene por objeto el consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo a los siguientes actos:
 - I. Los actos del Poder Ejecutivo que se consideren como trascendentes en la vida pública del País;
 - II. Los actos del Congreso de la Unión referentes a la vida política del país.

- Podrán solicitar el plebiscito:
 - I. El Congreso de la Unión, a través de cualquiera de las dos Cámaras con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes;
 - II. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
 - III. Los Gobernadores de los Estados, y
 - IV. Los ciudadanos mexicanos que representen cuando menos el 2% de los electores de la Lista Nominal.

- El Instituto Federal Electoral a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de plebiscito, de conformidad a lo estipulado por el último párrafo del artículo 41, fracción III, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Asimismo, es la autoridad competente para efectuar la calificación de procedencia, el cómputo de los resultados, los efectos del plebiscito y ordenar, en su caso, los actos que sean necesarios de acuerdo a esta Ley.

A fin de contar con mayores elementos de juicio al momento de calificar la procedencia, el Consejo General del IFE informará al Congreso de la Unión de las solicitudes que haya recibido, dentro de las veinticuatro horas siguientes el Congreso de la Unión deberá emitir opinión en un término no mayor a quince días hábiles.

El Consejo deberá incluir y aprobar dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Instituto, una partida destinada a la realización de los procesos de plebiscito y referéndum, para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado.

- La solicitud de plebiscito se presentará ante el Consejo General del IFE y deberá contener por lo menos:
 - I. El acto que se procura someter a plebiscito;
 - II. La exposición de los motivos por las cuales el acto se considera importante para la vida pública del país; las consideraciones por las cuales debe someterse a plebiscito y la proposición de pregunta a consultar;
 - III. Cuando sea presentada por ciudadanos, deberá contener los datos de cada demandante como son: nombre completo, número de folio de la credencial de Elector, firma de cada uno de los solicitantes y la designación de un representante común, quien deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones. En este caso el Instituto Federal Electoral a través de su órgano directivo correspondiente verificará los datos aportados.

Para el caso de esta última fracción, el Instituto suministrará al solicitante los formatos oficiales a efecto de que en ellos recabe la información de los ciudadanos que representen el porcentaje que exige esta Ley.

- En un plazo no mayor de diez días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, el Consejo determinará si se satisfacen los requisitos a que se refiere el artículo anterior, haciéndolo del conocimiento de los solicitantes y de la autoridad de quien emana el acto.

- No podrán someterse a plebiscito, los actos relativos a:
 - I. Los egresos de la Federación;
 - II. El régimen interno y de organización de la Administración Pública de Federal;
 - III. Los actos de índole tributario o fiscal;
 - IV. Los actos en materia de expropiación o de limitación a la propiedad particular, y
 - V. Los demás actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables y reglamentos respectivos.

- A cada proceso de plebiscito procederá una convocatoria pública que se deberá expedir cuando menos sesenta días naturales antes de la fecha de la votación. La convocatoria la hará el Instituto Federal Electoral a través del Consejo General.

La convocatoria se publicará en el Diario Oficial, en los principales diarios de mayor circulación nacional y, se difundirá en los medios electrónicos que se determine y contendrá:

- I. El objeto del acto que se somete a plebiscito;
- II. Transcripción clara y concisa de los motivos a favor o en contra expuestos;

- III. Fecha en que habrá de realizarse la votación;
- IV. Horario de votación;
- V. Pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo;
- VI. Requisitos para participar, y
- VII. Lugar y fecha de la emisión de la convocatoria.

El Instituto Federal Electoral podrá auxiliarse de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior así como de organizaciones no gubernamentales relacionados con la materia de que trate el plebiscito, para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.

- En el año en que tengan verificativo elecciones ordinarias, no podrá realizarse plebiscito durante el período comprendido entre la preparación de la elección y los sesenta días posteriores a la Jornada Electoral, de conformidad con la calendarización que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

No podrá realizarse plebiscito en el mismo año, en el caso de plebiscitos que su contenido o tema principal sea igual o similar al ya realizado.

- En los procesos de plebiscito, sólo podrán participar los ciudadanos que cumplan con los siguientes requisitos:
 - I. Tener residencia efectiva en el país de por lo menos 1 año;
 - II. Estar inscritos en el Padrón y aparecer en el Listado Nominal, y
 - III. Contar con Credencial de Elector.

- Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para los actos del Poder Ejecutivo, sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de votación válidamente emitida.
- El Instituto hará la declaratoria de los efectos del plebiscito, de conformidad con lo que disponga esta Ley.

Los resultados del plebiscito se publicarán en el Diario Oficial y en los diarios de mayor circulación nacional.

4.2 BASES DE REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM.

En este apartado, se plantea nuestra propuesta de cómo debería ser regulado el referéndum; expresando en una redacción de tipo legislativo, los elementos que deben ser contemplados en cada precepto.

En primer término, se define el objeto del referéndum y se establece su clasificación. Se señala la autoridad responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum y se define con precisión las normas que no podrán someterse a referéndum.

Posteriormente, se establece quiénes están facultados a solicitarlo y los requisitos que debe contener esa solicitud. Se plantea también el procedimiento de referéndum y las condiciones para su validez.

Nuestra propuesta de bases de regulación del Referéndum es la siguiente:

- El referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a:
 - I. Las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución que sean trascendentes para la vida pública del País;
 - II. La creación, reformas, adiciones, derogación o abrogación de las leyes, decretos o reglamentos que expida el Congreso de la Unión y Legislaturas de los Estados, en su ámbito de competencia, y que sean trascendentes para la vida pública de la Nación.

- El referéndum podrá ser:
 - I. Atendiendo a la materia:
 - a) Referéndum constitucional, que tiene por objeto aprobar o rechazar reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución;
 - b) Referéndum legislativo, que tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes, reglamentos o decretos que expida el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en su ámbito de competencia.
 - II. Atendiendo a su eficacia:
 - a) Constitutivo, que tiene por resultado aprobar en su totalidad el ordenamiento que se someta a consulta;
 - b) Abrogatorio, que tiene por resultado rechazar totalmente el ordenamiento que se someta a consulta, y

c) Derogatorio, que tiene por resultado rechazar sólo una parte del total del ordenamiento que se somete a consulta.

- El Instituto Federal Electoral, a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios en los términos de esta Ley.

- Para los efectos de esta Ley, se entenderá como norma o normas objeto de referéndum:
 - I. A la reforma, adición o derogación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
 - II. A la creación, modificación, reforma, adición, derogación y abrogación de leyes, reglamentos o decretos que expida el Congreso de la Unión y la legislatura de los Estados, en su ámbito de competencia.

- No podrán someterse a referéndum aquellas normas que traten sobre las siguientes materias:
 - I. Tributario o fiscal;
 - II. Egresos de la Federación;
 - III. Régimen interno y de organización de la Administración Pública de la Federación;

- IV. Regulación Interna del Congreso de la Unión y la de la Legislatura de los Estados;
- V. Regulación Interna del Poder Judicial de la Federación, y
- VI. Las que determine la Constitución Federal y las demás leyes.

- El referéndum constitucional puede ser solicitado por:
 - I. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
 - II. Los Gobernadores de los Estados y
 - III. Los ciudadanos que representen cuando menos el 2 % de la Lista Nominal Nacional.

- La solicitud de referéndum constitucional, se deberá presentar ante el Instituto dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la norma que se pretenda someter a consulta.

- La solicitud de referéndum constitucional, que presente el Presidente o los Gobiernos de los Estados, deberá contener cuando menos:
 - I. Nombre de la autoridad que lo promueve. En el caso de los Gobernadores de los Estados, deberá acompañar acta de sesión del Congreso Local, donde se apruebe la promoción del proceso de referéndum;
 - II. El o los preceptos legales en el que se fundamente la solicitud;
 - III. Especificación precisa de la norma o normas que serán objeto de referéndum;
 - IV. Autoridad de la que emana la materia del referéndum;

- V. Exposición de motivos y razones por las cuales se considera necesario someter a referéndum la norma o normas, y
- VI. Nombre y firma de la autoridad promovente, o en su caso, de quien tenga su representación.

La solicitud de referéndum legislativo deberá cumplir con los mismos requisitos.

- Las solicitudes de los ciudadanos para promover referéndum constitucional o legislativo, deberán presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el Instituto Federal Electoral, las cuales contendrán los espacios para la información siguiente:

- I. Nombre del representante común de los promoventes;
- II. Domicilio legal del representante común que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones;
- III. Indicación de la norma o normas objeto de referéndum;
- IV. Autoridad de la que emana la materia de referéndum;
- V. Exposición de motivos por los cuales se considera necesario someter la norma o normas a referéndum, y
- VI. Nombre, firma y número de folio de la Credencial de Elector de cada uno de los ciudadanos. El Instituto Federal Electoral a través de su órgano directivo competente verificará los datos de las credenciales de elector.

- El referéndum legislativo puede ser solicitado por:

- I. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Los Gobernadores de los Estados, y

III. Los ciudadanos que representen cuando menos el 1% de la Lista Nominal Nacional.

- La solicitud de referéndum legislativo que haga el Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados, de la norma o normas objeto de consulta, la deberán presentar dentro de los quince días hábiles siguientes a la publicación en el Diario Oficial. Si la solicitud corresponde a ciudadanos, el plazo será de 30 días.
- El Instituto Federal Electoral, al recibir una solicitud de proceso de referéndum, le asignará un número consecutivo de registro, el cual indicará el orden en que ha sido presentada y la fecha de su inscripción.
- El Consejo resolverá en un plazo no mayor de cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud de referéndum, el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley. En caso afirmativo notificará al Congreso del Estado y a los solicitantes, de lo contrario desechará de plano la solicitud.
- A cada proceso de referéndum precederá una convocatoria que se deberá expedir y difundir cuando menos sesenta días hábiles antes de la fecha de la votación.
- Corresponde al IFE elaborar la convocatoria a través del Consejo General, debiendo publicarse en el Diario Oficial, los principales diarios de

circulación nacional y en los medios de comunicación electrónicos que se consideren convenientes y, contendrá:

- I. Referencia de la norma o normas que se propone someter a referéndum;
 - II. Transcripción clara y sucinta de los motivos a favor o en contra expuestos;
 - III. Fecha en que habrá de realizarse la votación;
 - IV. Horario de votación;
 - V. Requisitos para participar;
 - VI. Lugar y fecha de la emisión de la convocatoria, y
 - VII. Pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.
- Solamente podrá realizarse un referéndum al año, y cuando tengan verificativo elecciones ordinarias no podrá realizarse referéndum alguno, desde el inicio del proceso electoral y hasta sesenta días posteriores a la elección.
 - En los procesos de referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos Mexicanos que cumplan con los siguientes requisitos:
 - I. Tengan vecindad en el País, con residencia efectiva de por lo menos un año;
 - II. Estén inscritos en el padrón, y aparezcan en el Listado Nominal, y
 - III. Tengan Credencial de Elector.

- El referéndum constitucional sólo podrá aprobarse o rechazarse, cuando así lo determine la votación mayoritaria de los ciudadanos de cuando menos la mitad más uno del total de ciudadanos que hayan participado en dicho proceso.

Debiendo ser un número de ciudadanos no menor al 50 por ciento de los que votaron de acuerdo al Listado Nominal utilizado para la elección federal inmediata anterior.

- El referéndum legislativo sólo podrá ser rechazado o aprobado por la mayoría de votos de los electores, siempre y cuando hayan participado en el proceso cuando menos el 50 por ciento de los que votaron de acuerdo al Listado Nominal utilizado para la elección federal inmediata anterior.
- El Consejo General realizará el cómputo de los resultados anotados en las actas de cómputo y hará la declaratoria de validez, ordenando su publicación en el Diario Oficial, en los diarios de mayor circulación nacional y en los medios electrónicos que se consideren necesarios.

Los resultados del referéndum tendrán carácter vinculatorio.

4.3 BASES DE REGULACIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR

En este apartado, se plantea nuestra propuesta de cómo debería ser regulada la iniciativa popular; expresando en una redacción de tipo legislativo, los elementos que deben ser contemplados en cada precepto.

En primer término, se define a la Iniciativa Popular y se establece lo que no puede ser objeto de ella. Se especifican los requisitos de la iniciativa, el procedimiento para presentarla y el seguimiento que debe darle el Congreso una vez que ésta se presenta.

Se plantea también el término para calificar su admisión y se propone la afirmativa ficta para el caso de omisión por parte de la autoridad.

Nuestra propuesta de bases de regulación de la Iniciativa Popular es la siguiente:

- La Iniciativa Popular es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos Mexicanos podrán presentar al Congreso de la Unión, y a la Legislatura de los Estados, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, salvo las excepciones que sean contempladas.

- No podrán ser objeto de Iniciativa Popular las siguientes materias:
 - I. Régimen interno de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal;
 - II. Regulación interna del Congreso de la Unión, y
 - III. Regulación interna del Poder Judicial de la Federación;

El Congreso de la Unión desechará de plano toda Iniciativa Popular que se refiera a las materias señaladas en este artículo.

- La Iniciativa Popular deberá presentarse ante el Congreso de la Unión, en cualquiera de sus dos cámaras, la cual será presentada al Pleno y turnada a la Comisión correspondiente, para que dictamine su procedibilidad, conforme a los siguientes requisitos:
 - I. Se compruebe fehacientemente, que la misma se encuentra apoyada por un mínimo del 2 por ciento del total de los ciudadanos de la Lista Nominal Nacional y acreditándolo con los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de los promoventes;
 - II. Se especifique que se trata de una Iniciativa, la cual contenga al menos exposición de motivos y articulado;
 - III. Se refiera a la competencia del Congreso de la Unión, y
 - IV. Se nombre a un representante común, al cual el Congreso informará sobre la aceptación o rechazo de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión.

En caso de error u omisión se notificará a los promoventes para que dentro del término de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación se subsane.

- La Comisión deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la Iniciativa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación y podrá auxiliarse del Instituto Federal Electoral para efecto de verificar el cumplimiento del requisito a que se refiere la fracción I del artículo precedente. Declarada la admisión de la Iniciativa se someterá al trámite legislativo que señala la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Comisión no resuelva dentro del plazo anterior, se considerará admitida la Iniciativa para los efectos de esta Ley.

La Iniciativa Popular que sea desechada, sólo se podrá presentar hasta el siguiente período de sesiones del Congreso de la Unión.

Para el caso de los estados de la República que no cuenten con una ley reguladora en materia de participación ciudadana se estará a lo dispuesto en la presente ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Cada sociedad está políticamente organizada en un Estado que cuenta con su propia configuración de ideas, normas, procesos, instituciones y otras formas de organización para atender el objetivo primordial de salvaguardar el bien público, reguladas por una norma jurídica suprema denominada Constitución.

El Estado se divide para su ejercicio en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siendo los dos primeros, órganos de representación y gobierno y objeto de estudio de esta investigación debido a su naturaleza popular. El Legislativo es el encargado de la creación de las normas jurídicas necesarias para la convivencia armónica de los ciudadanos. El Ejecutivo es el jefe de gobierno, quien tiene la obligación y la facultad de ejecutar las acciones legislativas y de aplicar las tareas administrativas que concilie con los intereses y demandas de la sociedad. Ambos poderes son elegidos por los ciudadanos mediante voto secreto y directo, sin embargo, una vez concluido el proceso a través del cual se otorgó su representación política, el electorado asume el carácter de sociedad civil y su papel participativo tiene efectos constantes en el quehacer gubernativo, fortaleciendo y legitimando las acciones emprendidas por el Estado. Por lo tanto, la fortaleza de un gobierno no se finca exclusivamente en los resultados del acto electoral, sino depende de otros factores de apoyo de carácter permanente que nacen y se renuevan en el ámbito de sus relaciones con la sociedad civil.

SEGUNDA. Ningún Estado con un gobierno de origen democrático puede prescindir en el ejercicio de sus funciones de la participación activa de sus gobernados, para la orientación general de sus políticas, la conformación de los programas prioritarios y en la determinación del contenido de sus actos más trascendentales. Esta forma de gobierno garantiza el bien común por conducto de la voluntad general, que depende de la construcción de acuerdos entre los

representantes y los ciudadanos, para fortalecer la vida democrática y participativa de la sociedad

TERCERA. En las modernas sociedades democráticas, la participación ciudadana es la condicionante indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. La participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación ciudadana se convierte en el medio privilegiado de la sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones

CUARTA. La participación no debe limitarse sólo a procesos electorales, sino que implica también una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes y, a su vez, deriva en un concepto más general que engloba la voluntad del ciudadano para participar en los asuntos públicos. En ese contexto, el ciudadano podrá constituirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno. Toda esta idea se materializa con la creación de mecanismos institucionales de participación política popular, es decir, con la regulación de métodos de democracia semidirecta como el *referéndum*, el *plebiscito* y la *iniciativa popular*.

QUINTA. La democracia representativa en México es disfuncional. Esta premisa parte de la idea de la total desvinculación entre representantes y ciudadanos; del desgaste del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el sistema de partidos, aunado al bajo nivel de cultura política en la sociedad mexicana.

SEXTA. Los factores que hemos mencionado incluyen tendencias y cambios de largo plazo, tales como crecimiento poblacional, niveles más altos de urbanización, educación, expectativa de vida, participación política, exposición a los medios de comunicación, etcétera. Todos ellos reflejan procesos de cambio

social que apuntan hacia una sociedad más “desarrollada”. Sin embargo, también podemos identificar otros procesos que juegan en contra, por ejemplo, la pobreza y la desigual distribución de la riqueza, la degradación ambiental, la migración, la exclusión social y la violencia, el narcotráfico y la delincuencia organizada, la corrupción, el desempleo, los desequilibrios regionales, etcétera. Si a esto le agregamos el cuadro de una erosión visible de la autoridad política en el contexto de una sociedad muy diversa y heterogénea, entonces entenderemos mejor por qué México ofrece también una imagen de creciente desorden e inestabilidad.

SÉPTIMA. Por lo anterior, se llega a la siguiente apreciación: las transformaciones positivas en el sistema jurídico mexicano en materia de apertura democrática son contrarrestadas, en parte, por factores negativos que obstruyen y resisten al cambio y que, en última instancia, impiden que el Estado de derecho se implante en la sociedad y forme parte de la vida social. Por un lado, tenemos nuevas leyes e instituciones jurídicas y una creciente conciencia de la población sobre sus derechos. Por el otro, con frecuencia nos encontramos que la regulación de la participación política popular es deficiente desde el punto de vista técnico y, aunado a ello, hay una extendida desconfianza hacia las instituciones y los procedimientos jurídicos.

OCTAVA. En suma, tenemos la impresión de que las dificultades que enfrenta actualmente el Estado de derecho en México residen menos en las deficiencias de su infraestructura jurídica y más en la carencia del apoyo social básico que requiere para funcionar. Tal apoyo no existe en la cultura jurídica externa, principalmente debido al predominio de los intereses de grupos y redes sociales por encima de los derechos, valores y méritos del individuo. Igualmente, hay una incipiente pero insuficiente internalización del significado y las consecuencias del Estado de derecho en la práctica social. Al mismo tiempo, observamos que los agentes sociales encargados de la operación de la infraestructura jurídica (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y sistema de partidos) son en su gran mayoría, producto del sistema vigente. En consecuencia, no tienen incentivos suficientes

para facilitar el cambio y para actuar en un entorno más exigente. Y cuando tales incentivos existen, los grupos profesionales respectivos carecen ya sea de la masa crítica necesaria para sostener el proceso de cambio, o de una perspectiva clara de la dirección y el significado de las transformaciones.

NOVENA. Es evidente que el cambio jurídico depende, en general, de procesos más amplios de cambio social, es decir, de posibilitar a los ciudadanos una participación activa y real en los asuntos públicos de la nación, generando con ello un cambio en la cultura política. Sin embargo, no observamos un sistema jurídico que se transforma, se adapta y responde al cambio y a las expectativas sociales, sino más bien, una avalancha de transformaciones sociales que envuelven a un sistema no del todo capaz de absorber y procesar tales niveles de cambio.

DÉCIMA. En razón de lo anterior, y bajo la premisa de que el derecho es el instrumento indispensable para la consolidación de un sistema político democrático, consideramos viable jurídica y políticamente la regulación de los métodos de democracia semidirecta, por ello es que proponemos la regulación constitucional del Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMENTA López, Leonel Alejandro, La forma federal de Estado, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- BORJA, Rodrigo, Derecho político y derecho constitucional, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia, José F. Fernández Santillán trad., México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, Transición política y reforma constitucional en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime, Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- CARPIZO, Jorge, La Constitución mexicana de 1917, México, Porrúa, 1995.
- CARPIZO, Jorge, El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo XXI, 1998.
- DUVERGER, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Ariel, 1970.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, Derecho Constitucional Comparado, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

- LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.
- MARVAN Laborde, Ignacio, ¿Y después del Presidencialismo? Reflexiones para la formación de un nuevo régimen, México, Océano, 1997.
- MERINO, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, México, Instituto Federal Electoral, 1997.
- PALOMBARA, Joseph La, Politics within Nations, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1974.
- PEDROZA De la Llave, Susana Thalía, El control del gobierno: función del “poder legislativo”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- PRELOT, Marcel, La Ciencia Política, Buenos Aires, EUDEBA.
- PRUD’HOME, Jean-François, Consulta Popular y democracia directa, México, Instituto Federal Electoral, 1997, 51pp.
- RABASA, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas, México, UNAM, 1994.
- SARTORI, Giovanni, Teoría de la democracia, Alianza, Madrid, 1988.
- SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1993.

TENA Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, México, Porrúa, 1999.

TOURAINÉ, Alain, ¿Qué es la democracia?, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

- **REVISTAS**

CONCHA, Hugo, “Los dilemas de la representación política”, Voz y Voto, México, 01 de Diciembre de 1998.

CARDENAS, Gracia Jaime, “Algunos instrumentos para repensar el Estado”, Quórum, México, Año VII, número 58, enero-febrero 1998.

- **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, www.cddhcu.gob.mx

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, www.cddhcu.gob.mx

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, www.cddhcu.gob.mx

Constitución Política del Estado de Jalisco, www.congresoal.gob.mx

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, www.congresoal.gob.mx

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, www.congresoslp.gob.mx

Ley del Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí,
<http://www.congresosp.gob.mx>

Constitución Política del Estado de Chihuahua,
<http://www.congresochoihuahua.gob.mx>

Ley Electoral del Estado de Chihuahua, <http://www.congresochoihuahua.gob.mx>

Constitución Española, <http://www.senado.es>

Ley Orgánica 2/1980 sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, <http://www.senado.es>

Constitución de la República Oriental del Uruguay, <http://www.diputados.gub.uy>

Constitución Federal de la Confederación Suiza, <http://www.admin.ch>