



**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES**



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

TÍTULO DE LA TESIS

**“ANÁLISIS DE LOS MECANISMOS DE
DEMOCRACIA DIRECTA Y PARTICIPATIVA EN EL
MUNDO OCCIDENTAL (MÉXICO-ESPAÑA)”**

**Tesis profesional presentada por:
LIC. MARCO ANTONIO CORREA
PASCACIO**

Para obtener el Título de Maestro en Derecho
con terminal en Derecho Constitucional y Amparo

**Tutor de tesis:
DR. ARTURO RIVERA PINEDA**

Marzo 2015

Índice

Dedicatoria	1
Agradecimientos	2
Introducción	3
Capítulo I.- Antecedentes y evolución de la democracia directa y participativa.	10
1.1 Grecia	10
1.2 Roma	25
1.3 Edad Media, Edad Moderna y Edad Contemporánea	31
1.4 El uso de los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en México.	38
Capítulo II.- Mecanismos de democracia directa y participativa.	41
2.1 Teoría democrática y teoría participacionista de la democracia.	41
2.2 Mecanismos de democracia directa y participativa.	47
2.2.1 Consulta popular.	57
2.2.2 Plebiscito.	58
2.2.3 Referéndum.	59
2.2.4 Iniciativa popular.	64
2.2.5 Revocación de mandato.	66
2.2.6 Mecanismos de democracia participativa.	68
2.3 La actualidad de los mecanismos de democracia en México.	72
Capítulo 3.- La democracia directa y participativa en el caso español.	77
3.1 La Constitución española y los Estatutos Autonómicos.	77
3.2 La consulta popular y el referendo.	83
3.3 La Iniciativa legislativa popular.	87
3.4 Otras figuras relevantes de participación ciudadana.	91
3.4.1 El concejo abierto	91
3.4.2 El defensor del pueblo.	93
3.5 Contexto político del desarrollo actual de la participación ciudadana en España.	97
Conclusiones.	101
Propuestas	105
Referencias.	108
Bibliografía	108
Legislación consultada	111

Dedicatoria

La presente tesis de grado para maestría, la dedico a mi abuelo, el Licenciado Raquel José Pascacio Ramírez, por inculcarme e infundir en mí la pasión por tan noble carrera que es la abogacía, así como enseñarme un cúmulo de valores entre ellos: la justicia, la honradez y la humildad. Por su apoyo y cariño incondicional que me brinda en todo momento, además de esas pláticas interminables en las cuales siempre obtengo nuevas enseñanzas. Para ti Raquelito como muestra de mi agradecimiento por todo lo que me has dado y enseñado.

Agradecimientos

Agradezco:

A mis padres (José Marco Antonio y Rosa María) por su sacrificio y esfuerzo para darme una carrera y tener un mejor futuro. Por sus palabras de aliento siempre que las necesite y creer en mí.

A mi hermano Cesar Augusto por siempre buscar sacar lo mejor de mí en todo momento e impulsarme a luchar por mis sueños por muy altos que éstos fueran.

Al Dr. Arturo Rivera Pineda por compartir su conocimiento, experiencia y dedicación a lo largo de estos dos años, así como guiarme durante la elaboración del presente trabajo. Además también a Ángel Castilla y Daniel Zapata por sus aportaciones y comentarios al mismo.

A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, así como su Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, por darme la oportunidad de cursar el posgrado y las facilidades prestadas para el mismo.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo económico, ya que sin éste me hubiera sido imposible concluir con el posgrado y realizar la estancia de investigación.

A Dr. Sebastián Escámez Navas y la Facultad de Derecho de la Universidad de Málaga por abrirme sus puertas y brindarme todo su apoyo durante la estancia de investigación en España.

A mis abuelos (Raquel José, José Alberto QEPD, Mercedes e Isabel) por su cariño incondicional; así como a mis tíos, en especial a Jorge Alberto, primos y demás familiares que han creído en mi capacidad y siempre han estado brindándome su comprensión, cariño y apoyo. Así también a la “ticuis” mi compañera de desvelos, que nunca me abandonó durante las noches de insomnio

A mis amigos y compañeros mexicanos así como de otras latitudes, (para no omitir a ninguno prefiero no nombrarlos), por formar parte de mi vida, además de ofrecerme su amistad, apoyo, ánimo además de compañía, en los momentos más alegres y también en los más difíciles. Algunos siguen a mi lado, otros en mis recuerdos pero considero que todos han formado parte de lo que soy ahora y por lo tanto de este logro.

Introducción

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 40 se establece: “ Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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”.

De dicho artículo se desprende un principio básico del Estado Mexicano la Democracia, la cual en nuestro país se lleva a cabo mediante un modelo representativo o también llamado indirecto, en el que los ciudadanos eligen a cierto número de representantes, quienes serán los encargados de tomar las decisiones de gobierno, es decir, en la democracia indirecta de cierto modo se minimiza la participación ciudadana, ya que únicamente se otorga el derecho al sufragio, entendiéndose esta prerrogativa como el derecho a votar y a ser votado.

Actualmente, la conformación de la representación política no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas. Ésta ha sido restringida a la simple elección de sus representantes. Las decisiones gubernamentales que afectan de modo inmediato a la ciudadanía son las ejecutadas unilateralmente por la administración pública.

El Estado actual se encuentra en una gran crisis de legitimidad, debido a la falta de representación, así como de participación que existe por parte de las autoridades, gobernantes y ciudadanos. Lo anterior aunando a la poca cultura democrática que tienen los ciudadanos, además de la falta de compromiso cívico que tienen para con el Estado y el gobierno.

Así también el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) establece, que existe actualmente una crisis de la representación, dado que “el

ciudadano percibe que sus representantes políticos no promueven sus intereses y demandas, por lo que la democracia pierde defensores o adeptos”. Dicha crisis se ve reflejada en:

- ❖ Debilidad de los contenidos en las propuestas electorales.
- ❖ Falta de democratización del debate económico.
- ❖ Las prácticas clientelistas conspiran contra la libre opción electoral.
- ❖ Desigualdad de oportunidades entre los partidos.
- ❖ La regulación del financiamiento de la actividad política.
- ❖ Ausencia de participación ciudadana y representación.

De lo anterior se desprenden, las imposibilidades reales, que constituyen el problema que justifica la presente investigación, mismas que expresan la existencia de limitaciones y restricciones, atenuadas formalmente para que se ejerza la participación ciudadana en el derecho político electoral mexicano.

Pero atendiendo al artículo 39 de la norma fundamental se encuentra que: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Es aquí donde encontramos la base de la participación ciudadana y la justificación de la presente investigación, dado que reside en el pueblo la soberanía nacional y qué mejor que darle al pueblo las herramientas para ejercerla de una manera más activa, con mayor interés en los problemas sociales, económicos y políticos.

Es por esto que surgen los mecanismos de democracia directa, que constituyen formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo, empero, no es la elección de los miembros de los órganos democrático-representativos (legislativo o ejecutivo), sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Actualmente en América

Latina cobra fuerza la tendencia moderna de expandir los mecanismos de democracia directa, en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción que se da en amplios sectores importantes de la clase política (Zovatto, 2001).

Otro punto que da sustento a la necesidad de repensar la democracia en México y también porque no decirlo, en América Latina es que los congresos o parlamentos y los partidos políticos inspiran desconfianza ante la opinión pública, es por esto que los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida además de viable para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos.

Para que impere la voluntad general, es necesario legitimar las decisiones gubernamentales sobre el consentimiento de una ciudadanía involucrada cada día más en su entorno social y político, esto puede suceder, a través de los modelos de democracia participativa, que exige la interacción gobernante-gobernado, en base al diálogo, opinión y discusión sobre las decisiones de trascendencia en el quehacer social que finalmente le repercuten.

Para diagnosticar el tema, se toma como punto de partida las elecciones presidenciales que acontecieron en México en el 2012, las cuales, de acuerdo con el cómputo final del Instituto Federal Electoral y la calificación jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra que:

- ❖ El candidato Enrique Peña Nieto obtuvo un total de 19 158 592 votos, que representa el 38.21% de la votación, de un total 50 143 616 de votos, de un padrón electoral que de acuerdo con cifras del IFE es de 84 464 713, esto quiere decir que aplicando simples matemáticas, 65 306 121 ciudadanos no eligieron a Enrique Peña Nieto como su Presidente de la República, esto es un 61.79% del padrón electoral, esto solo haciendo cuentas del padrón electoral que maneja el IFE,

pero a esto hay que considerar que el INEGI maneja en su censo del 2010 un total de población de 112 336 538 habitantes, por lo que con esta cifra se incrementa el número de personas que no votaron por Enrique Peña Nieto siendo que 93 177 946 no expresaron que lo querían como Presidente.

De lo anterior se puede observar una cierta deficiencia en el sistema electoral mexicano, dado que es muy alto el número que no concuerda con la elección presidencial del seis de julio de 2012. Por lo tanto se requiere de aplicar medidas necesarias con el fin de cubrir esa deficiencia existente.

Esto aunado a lo que de acuerdo con la CIDENA 2011 (Encuesta de ciudadanía, democracia y narcoviolencia), realizada por el Centro de Estudios para la Gobernabilidad Institucional (CEGI), en conjunto con el Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE) y de Sistemas de Inteligencia en Mercados de Opinión (SIMO), se acredita que:

- ❖ El 20 % de la muestra encuestada desaprueba la forma en que el Presidente de la República realiza su trabajo, mientras que otro 11% no aprueba, pero tampoco desaprueba la labor del ejecutivo.
- ❖ Un 48% desaprueba la labor de los Diputados Federales y un 17% no lo aprueba, pero tampoco lo desaprueba.
- ❖ En cuanto a los Senadores un 48% desaprueba su labor y un 18% no lo aprueba, pero tampoco lo desaprueba.
- ❖ En el rubro de los Gobernadores Estatales encontramos que un 27% no aprueba su labor y un 15% no desaprueba pero tampoco aprueba.
- ❖ En los Diputados Locales se encuentra un 47% de la muestra que desaprueba la labor, mientras que un 18% se encuentra en zona neutral.
- ❖ Por último los Presidentes Municipales, se desaprueba en un 32% de la muestras, mientras que el 16% se encuentra en la zona neutral.

Cabe mencionar que de acuerdo con el resultado de la encuesta, el nivel de error de estimación teórica es de más menos 1.1% con un 95% de confianza. De lo anterior se desprende que en México existe una crisis de representatividad de los distintos gobernantes de elección popular, lo que genera un descontento muy importante en la población. Agregando a esto que los gobernantes no cumplen con las exigencias de la mayoría social.

Así también de acuerdo con la ENCUP 2012 (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas), realizada por la Secretaría de Gobernación se encuentra los siguientes resultados principales:

- ❖ Ocho de cada diez ciudadanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.
- ❖ Seis de cada diez ciudadanos ven a la democracia como la forma de gobierno que más prefieren.
- ❖ Cuatro de cada diez ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno.
- ❖ Sobre la idea que tienen los ciudadanos del rumbo que lleva el país, 64 por ciento contestó que el país no va por el rumbo adecuado.
- ❖ En cuanto a la confianza institucional, las siguientes instituciones resultaron ser las mejor evaluadas por parte de los ciudadanos: Médicos, Iglesia, Maestros, Ejército, Televisión y los Militares. Los que recibieron la peor calificación por parte de los entrevistados fueron: Sindicatos, Diputados, Senadores, Partidos Políticos y la Policía.
- ❖ 65 por ciento de los ciudadanos entrevistados declararon tener poco interés en la política.
- ❖ Los niveles de corrupción que perciben los ciudadanos en los tres niveles de gobierno resultaron ser muy elevados; sin embargo, ubican al municipio como el nivel de gobierno en el que se registra un menor grado de corrupción.

- ❖ Ante la existencia de un problema que aqueja a la ciudadanía, resultó que las acciones más frecuentes a las que recurre el ciudadano para darle solución son: organizarse con otras personas, quejarse ante las autoridades y firmar cartas de apoyo.
- ❖ Sobre la necesidad que tiene nuestro sistema político de contar con partidos políticos, un tercio de los encuestados los percibe como poco o nada necesarios.

De lo anterior se encuentra nuevamente un gran porcentaje de descontento acerca del actuar de los gobernantes, por lo que cabe destacar el primer punto de esta encuesta, en la que ocho de cada diez ciudadanos encuentran al voto como el único medio de calificar y de controlar el poder.

Es por esto que se considera que la participación ciudadana no cuenta con los medios idóneos para que la gente pueda presentar su postura, por lo que se considera que los mecanismos de democracia directa podrían llegar a suplir dicha deficiencia, permitiendo el acceso a la toma de decisiones que influyan en la vida cotidiana de la sociedad y permitirá también que al comprobar que se toma en consideración sus opiniones para la toma de decisiones, la misma sociedad participará de una manera más activa en la vida democrática de México.

Con lo que surge la siguiente hipótesis: la constitucionalización y aplicación de mecanismos de democracia directa y participativa, genera una mayor participación ciudadana en el derecho político electoral mexicano.

La presente investigación se estructura en tres capítulos. El primero, denominado “Antecedentes y evolución de la democracia directa y participativa” en el cual se hace un análisis histórico de la democracia directa, comenzando por la cuna de la cultura occidental (Grecia), continuando con el perfeccionamiento que le da la civilización romana, el análisis de los escasos procesos de democracia durante la Edad Media y Moderna, así como el resurgimiento de la democracia durante la

Edad Contemporánea, para concluir dicho apartado con la mención de los casos de aplicación de mecanismos de democracia directa a lo largo de la historia de México.

El segundo capítulo, denominado “Mecanismos de democracia directa y participativa.”, primeramente hace mención de la teoría democrática y de la teoría participacionista de la democracia, posteriormente conceptualiza la democracia con algunas de sus formas de aplicación, así como una descripción teórica de los mecanismos de democracia directa y participativa, concluyendo con el estado actual de estos mecanismos en el derecho mexicano.

El tercer y último capítulo intitulado “La democracia directa y participativa en el caso español”, hace un estudio que revisa los mecanismos de democracia directa y participativa que se aplican en el Estado español, a nivel nacional y autonómico, haciendo énfasis en el referendo así como la iniciativa legislativa popular, aludiendo exclusivamente a la comunidad autonómica de Andalucía, dado que en la reciente reforma del Estatuto Autonómico se establece a la democracia participativa como uno de los tres pilares de la comunidad, además de hacer mención del uso del <<escaño 110>>, prosiguiendo en este apartado con dos instituciones propias del contexto español, el <<consejo abierto>> y el <<defensor del pueblo>>. Concluyendo con la mención de la situación social y política actual del caso español en materia de participación ciudadana.

Considero importante la mención de que el contenido de la investigación atiende a mi particular formación profesional como individuo, ya que por un lado soy mexicano, mientras que por otra parte se tuvo la fortuna de vivir la experiencia del caso español, mediante una estancia de investigación realizada en dicho país, por lo cual se tiene una visión mexicana de ambos contextos.

Capítulo I.- Antecedentes y evolución de la democracia directa y participativa.

1.1 Grecia

Antes de hablar de la democracia y de los mecanismos de democracia directa o participativa como tal, es necesario definir dónde y cómo surgen estas ideas. Para esto es necesario remitirse a la democracia en Grecia, desde un punto de vista etimológico tenemos que “proviene de los vocablos “*Demos*”=Pueblo “*Kratos*”=Poder: Poder del Pueblo en el gobierno del Estado” (Kanelly, 2004). En la Antigüedad la democracia se entendía como un gobierno de los “muchos” o gobierno “popular”, aunque muchas veces no tenía una connotación positiva, esto debido a las diferentes ideas que surgían durante la época para la forma de gobernar (Gonzalo & Requejo, 2008).

Se establece a Grecia como punto de inicio ya que como bien menciona Rivera Pineda (2014), es a dicha cultura a la cual se le atribuye la “cuna o punto de partida” en la construcción de la cultura occidental. Con el establecimiento de los conceptos básicos de los ideales políticos en las instituciones de las ciudades-Estado, dentro de los que se encuentra la idea de democracia.

En un inicio la organización política de los pueblos griegos¹ se basaba en valores aristocráticos, en la que se permitía cierta participación de los ciudadanos-soldados por medio de una asamblea del pueblo, la cual tenía como única función la de ratificar las decisiones del *basileus* y del consejo (Ponsati, 1991).

¹ Estos pueblos griegos surgen con el derrumbamiento de la civilización micénica en el 1200 a.C con una invasión de los pueblos dorios y jonios, quienes posteriormente se agruparon en 7 tribus, cuatro jonias y tres dóricas, que es como se inicia la época arcaica griega. (Requejo Coll, 1990)

La estructura organizacional de los pueblos griegos en la Época Arcaica, tenían como núcleo principal al *genos/gens* (unidad que agrupaba a un grupo de familias con un antepasado común de carácter mítico o religioso), que a su vez se agrupaban en *fratrías*, estas últimas conformaban a las tribus. A pesar de considerar como núcleo principal a los *gens*, la estructura fundamental de los pueblos griegos eran las *fratrías* ya que desde ese nivel era donde se organizaban así como regían políticamente por un consejo aristocrático.

La Grecia del último milenio antes de Cristo se distribuía entre las denominadas *Polis*, las cuales eran gobernadas por los *basileis* o *basileus*, aun teniendo esa figura como gobernante o suprema autoridad, éste con frecuencia estaba asistido por una asamblea popular, en la que los aristócratas tenían voz y voto, mientras que los demás -el pueblo-, solo contaban con el derecho al voto. Esto sucedía puesto que eran los primeros quienes se encargaban de armar además de mantener al ejército con sus recursos. (Floris Margadant, 1998)

Después de pocos siglos de funcionar bajo el mandato de un tipo de monarca o rey, la nobleza comienza a tener mayor fuerza hasta lograr que el *basileus* sea reducido a una institución únicamente de carácter religioso, estableciendo un grupo de magistraturas que detentaban la función del gobierno de las ciudades, denominados *arcontes* o *arcontado*. Esta figura dio lugar a un régimen oligárquico en el que existía una hegemonía de la clase dominante (sector acaudalado de la antigua nobleza, quienes son los que reducen el poder del *basileus*). A pesar de dicho sistema, se mantuvo la institución de la asamblea del pueblo, conocida como *ecclesia* o *halia*, que era la depositaria de la soberanía popular². (Ponsati, 1991)

Aun cuando en este periodo se mantuvo la asamblea popular, se tuvo una creciente oligarquización con lo cual se buscó restringir las facultades de la misma asamblea por medio una serie de instrumentos como fueron: el sufragio de

² Se puede mencionar que era solo una expresión eso de soberanía popular, debido a que solo participaban los ciudadanos activos, omitiendo a los campesinos, artesanos y los más pobres.

ratificación como función única de la *ecclesia*, se otorgaba un gran número de voces consultivas pero pocos votos deliberativos, división del órgano en secciones que se reunían por separado y la creación de un organismo intermedio entre la asamblea y el consejo (integrado por los magistrados y el arconte). (Ponsati, 1991)

Pero esta forma de organización también llegó a su fin para las ciudades griegas que Arturo Ponsati resume en:

El sistema oligárquico de la ciudad arcaica se derrumbará cuando las fuerzas sociopolíticas desatadas por la revolución económica choquen contra el marco institucional de la antigua polis, y cuando la creciente monopolización del poder y de la riqueza produzcan una situación tal, que las mayorías populares adquieran conciencia de sus derechos y de la fuerza potencial que su número les otorga³.

Durante este periodo se llega a comprender una idea importante que dará paso al periodo democrático de la cultura ateniense/griega y que posteriormente Aristóteles perfeccionaría: la idea del *logos* común que crea la posibilidad de que los hombres se vean como iguales independientemente de la familia o tribu a la que pertenezca o de la cantidad de sus riquezas, es así como surge la idea de la *diké* que se incluirá en la esfera de igualdad económica y será la base de posteriores cambios constitucionales.

Es ahí con esa ruptura, donde se observa que al adquirir esa conciencia de sus derechos y de la fuerza potencial que tiene las mayorías populares por su número, donde se puede vislumbrar los inicios de la democracia, como gobierno del pueblo o gobierno de los muchos, el cual posteriormente en Atenas se perfecciona.

Aunado a las ideas que surgen se da una crisis económica a finales del siglo VII a.C. lo que propicia el acceso de un político ateniense de importancia para el pensamiento democrático de la civilización griega; Solón llega al cargo de *arconte*

³ (Ponsati, 1991) Pp. 93

dotado de poderes especiales y con él inicia una serie de reformas que culmina siglo y medio después con el sistema democrático clásico de la época de Pericles. (Requejo Coll, 1990)

Solón establece una constitución que modifica la forma institucional de Atenas, en la que se busca contemplar a un amplio sector de la población, pero tomando como base la propiedad de ésta, estableciendo cuatro clases censitarias a cada una de las que se le atribuía determinados deberes tributarios, militares, derechos políticos y también la posibilidad de acceder a un cargo público en relación de la clase a la que pertenecían. (Ponsati, 1991):

- ❖ Los *pentacosiomedimnos*.- Como primera clase tenía como obligación el armar un barco de guerra para la flota ateniense, gozando de plenitud en sus derechos cívicos.
- ❖ Los *hippei/caballeros*.- Esta segunda clase se le exigía que se suministraran para ellos mismos equipos militares pesados y correr con la manutención de su caballo para la guerra, tenían acceso a todas las magistraturas excepto al arcontado.
- ❖ Los *zeugitas/zeugitai*.- Esta tercera clase debía de armarse a sí misma con equipo de infantería liviana y se les privaba de acceder a las magistraturas mayores.
- ❖ Los *thetes*.- Como cuarta y última clase tenía como único derecho político la participación en la asamblea, sin obligaciones fiscales, pero si militares al tener que prestar servicio como remeros en la flota de guerra.

Así también se creó el *bulé*, un consejo o senado, integrado por cuatrocientos miembros de las tres primeras clases (*pentacosiomedimnos*, *caballeros* y *zeugitas*), elegidos por el voto fraccionado del cuerpo de ciudadanos. Esta institución tenía como cargo la preparación de leyes y decretos que se someterían a la aprobación posterior de la asamblea.

Dicha asamblea tuvo también ciertas modificaciones en la reforma de Solón ya que las reuniones ahora se hacían de manera periódica, ampliando los temas de los cuales debía conocer para resolver por votación y ya no por aclamación como se hacía anteriormente.

Es con dichas reformas que se empieza a transformar la organización política ateniense, aunque aún no se puede denominar democracia y continúa siendo una oligarquía, constituye la base de la posterior democratización que tiene como fundamento tres elementos distintivos (Requejo Coll, 1990):

- ❖ La creación de un entramado legal al que se somete al poder político.
- ❖ Ampliación del papel que juega el *demos* en las instituciones. (Aunque se debe mencionar que aun existían un gran número de restricciones para las dos últimas clases).
- ❖ El mantenimiento de figuras tradicionales como el *Areópago* y el sistema de administración por tribus.

A la muerte de Solón, el hijo de éste no supo mantener el poder y la oligarquía entro en detrimento, dando paso a una nueva forma de organización política, la tiranía.

Es en el 561 a.C. cuando accede al poder Pisístrato por medio de la conquista de toda la Acrópolis y se convierte en una tiranía que durará hasta el 511 a.C. cuando Hippias (segundo hijo de Pisístrato) es derrocado. A pesar de que en ese momento el territorio del Ática estuvo bajo la tiranía, se continuó con el proceso democratizador en los siguientes aspectos:

- ❖ A pesar de darse una ruptura con el sistema constitucional de Solón, ésta solo produce efectos respecto a los altos cargos administrativos (ocupados por servidores fieles a la tiranía), pero no se da una ruptura en las

instituciones en las que participa el pueblo, al contrario se hace un fomento a la participación en el consejo, en la asamblea y en los tribunales.

- ❖ Se privilegian las cuestiones generales de la *polis* sobre las de ámbito local, lo que hace que se mitigue la influencia de las *fratrías* y de las tribus, sobretodo en la resolución jurisdiccional de conflictos.
- ❖ Se da auge y fortalecimiento a la cuestión económica, lo que genera apoyos y beneficios a los campesinos más pobres, buscando alcanzar cierta igualdad.

Es en el siglo V a.C. después de un transcurso por varias formas de organización política (monarquía, aristocracia, timocracia, tiranía), se llega a la democracia con la extensión de los derechos políticos a todos los ciudadanos; teniendo como mejor ejemplo de la práctica democrática a Atenas (Rivera Pineda, 2014).

Lo anterior se da con la caída de los hijos de Pisístrato y ante un periodo de confusión en el 508 a.C. llega al poder Clístenes con el apoyo del pueblo y de un amplio sector aristocrático ateniense.

Se le atribuye a Clístenes, como jefe del partido popular, ser el encargado de otorgar las instituciones así como la Constitución que permitiría en un futuro que la burguesía ateniense pudiera autogobernarse y a través de dichas instituciones arribar a la idea de la democracia antigua con las reformas de Efiltes y Pericles (de Francisco, 2003).

Esto gracias a las instituciones de Clístenes, dado que realizó una reforma “demótico-territorial”, convirtiendo a las viejas tribus en sociedades de culto, poniendo como condición de ciudadanía la pertenencia a un *demo*, dividiendo el Ática en tres regiones: *asty* (ciudad), *mesogeios* (interior) y *paralia* (costa); a su vez cada región en 10 distritos (*trittyes*) y cada distrito en una serie de *demos*. Se crearon aproximadamente 139 *demos* cada uno con su asamblea propia y lugar

de culto, así como también con la posibilidad de enviar candidatos a las magistraturas. (de Francisco, 2003)

También Clístenes realizó cambios institucionales al crear el Consejo de los Quinientos, cuyas sesiones son dirigidas por un órgano más reducido denominado la *Pritania* en la que se iba rotando a sus miembros cada treinta y seis días; cuyo presidente era el *Pritan* que era relevado cada día.

La última reforma que hace Clístenes viene a revolucionar el sistema político griego, con la creación de la figura del *ostracismo*, como fórmula de control de los cargos políticos de mayor importancia, que era realizada por la asamblea popular, pudiendo sancionar con inhabilitación hasta por diez años a aquel político que fuera condenado.

Lo que hacen las reformas de Clístenes es profundizar y de cierto modo reforzar el sistema establecido por Solón, haciendo énfasis en la función igualadora de la ley, es decir buscar la igualdad entre los ciudadanos de la polis. Ya que aunque los cargos principales seguían en poder de la aristocracia, se ampliaron los mecanismos de control tanto político como jurisdiccional en la que el pueblo, el *demos*, podría incidir por sí mismo en los procesos.

Para el siglo IV a.C. surgen 3 términos que terminarán de dar forma a la democracia ateniense. La *isonomía* como igualdad de los ciudadanos ante la ley, la *isegoría* como la igualdad ciudadana para participar en la asamblea popular y la *demokratia*⁴ para describir al sistema político vigente en Atenas. (Requejo Coll, 1990)

La ampliación y consolidación del sistema democrático en Grecia, practicado en Atenas, se atribuye a que al finalizar la segunda guerra médica varias ciudades del

⁴ El término de *Demokratia* se le atribuye a Herodoto. (Requejo Coll, 1990)

Egeo, encabezadas por Atenas, constituyen la primer Liga Marítima Délico/Ática, lo que hizo que se extendiera esa forma de organización política por todo el Egeo.

Pero las ideas de Clístenes representaban de cierto modo también a los ideales oligárquicos, puesto que al no establecer una remuneración por los cargos públicos se excluía a tres cuartas partes de los ciudadanos con capacidad de ejercer los mismos, ya que no podían acudir de manera normal a las 4 asambleas por mes que había, esto por las labores que realizaban, lo que conllevaba a una exclusión de facto, aunque no de iure.

Es hasta las reformas de Efiltes y Pericles que aprovechando una revuelta en el Peloponeso que para el 461 a.C. los ciudadanos pobres se hicieron con la mayoría en la Asamblea, introduciéndose el *misthos* o *mistoforía*, que era una remuneración para los miembros del Consejo de los 500, para los tribunales y para los asistentes a la Asamblea.

También Efiltes le quita poder al máximo órgano aristocrático que existió en Atenas, el *Areópago*, el cual quedo limitado a actuar solo como tribunal en casos de delito de sangre y en lo religioso. Otra figura que fue modificada es el *arcontado*, el cual pasó a admitir la participación de la tercer clase establecida por Solón y aunque la mayoría de las magistraturas ya eran elegidas por sorteo, continuaron existiendo cargos para los que era necesario un conocimiento especializado.

La democracia de las ciudades Estado de la Grecia clásica eran directas, donde todos los ciudadanos tenían voz y voto en sus respectivos órganos asamblearios. No se conoció el gobierno representativo o democracia indirecta, innecesaria debido a las pequeñas dimensiones de las ciudades Estado (nunca sobrepasaba los 10.000 habitantes). El pueblo se reunía en asamblea para deliberar y votar acerca de los asuntos más importantes. El poder soberano en Grecia pertenecía por lo tanto a la asamblea del pueblo o *ecclesia*, quienes se reunían en el *Ágora*

(González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referendum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa, 2006)

En el cuerpo de ciudadanos se concentraba la mayoría del poder de la ciudad-Estado, dado que la asamblea popular tenía una soberanía casi ilimitada en cuanto funciones legislativas, judiciales y administrativas. Cabe remarcar que debido a que no existía discriminación de privilegios entre los que ocupaban los cargos públicos y el resto de la ciudadanía, la elección mediante sorteo o rotación, mandatos de periodos cortos y remuneración de los servicios públicos se aseguraba “la práctica intervención activa de cualquiera que formara parte del cuerpo de ciudadanos en el gobierno”. (Gonzalo & Requejo, 2008)

La *ecclesia* o también conocida como asamblea deliberante, se conformaba por todos los ciudadanos⁵ varones mayores de veinte años, la cual se reunía diez veces al año, más periodos extraordinarios si los convocaba el consejo. Aunque cabe mencionar que Rivera Pineda expresa en su obra que no todos los asuntos de la polis se discutían en el seno de la asamblea, pero que la mayor función de ésta se basaba en que los funcionarios o magistrados se presentaran en “calidad de responsables de sus actos” y se sometieran al control de la asamblea.

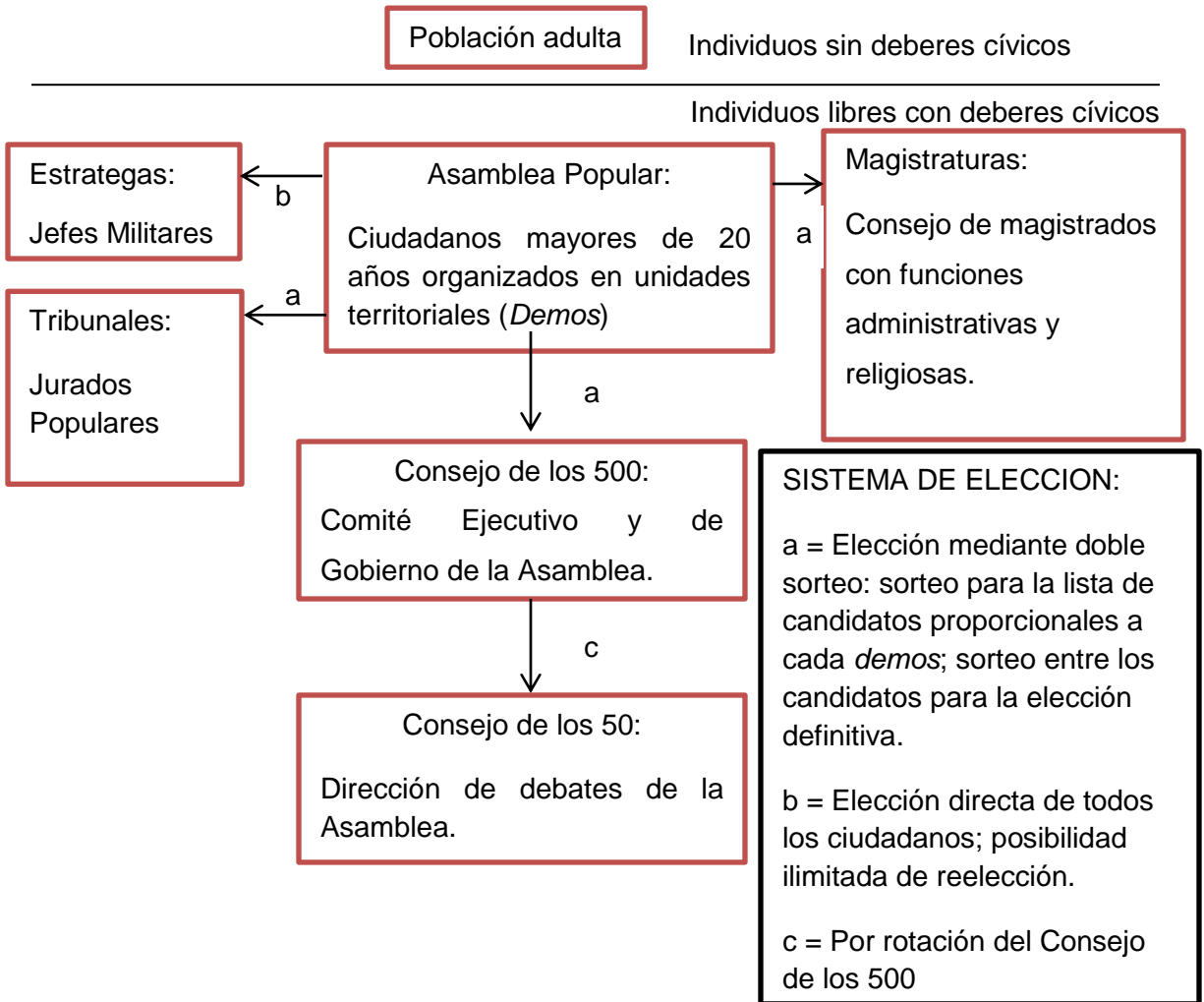
Otra función de la asamblea del pueblo, era la designación o nombramiento de un grupo de ciudadanos que pudieran durante un periodo y sin reelección, actuar en nombre y representación del pueblo. Aquí se puede observar la base de la democracia participativa, ya que aunque las decisiones mayores se tomaban en la *ecclesia*, también para cuestiones de trámite o que apremiaban para el caso de que no se pudiera reunir dicha asamblea existían otros cuerpos o entes que tomarían las decisiones.

⁵ La ciudadanía era una condición que acreditaba la membresía a una *polis*, y cuyos requisitos eran: nacimiento en ésta, veinte años. Así también se podía heredar, ya que un griego podía gozar de la ciudadanía de la *polis* a la que pertenecían sus padres. (Rivera Pineda, 2014)

Los cuerpos colegiados que ejercían el control popular fueron: (Rivera Pineda, 2014):

- ❖ Consejo de los Quinientos (*Boulé*): Éste se componía por cincuenta miembros de cada uno de los diez distritos (*trittyes*) y todos ejercían la función de gobierno durante 36 días, lo que conlleva que se rotara al consejo diez veces durante el año. Entre sus funciones estaban: actuar como tribunal (privando de libertad o condenando a muerte), control de hacienda, administrar la propiedad pública como la flota y arsenales.
- ❖ Tribunales: Se integraban por 501 miembros o jurados que eran designados de una lista de ciudadanos mayores de treinta años que eran sometidos a sorteo. Además de las funciones de juzgadores o tareas judiciales también tenían funciones ejecutivas y legislativas. De acuerdo con Rivera Pineda dichos tribunales eran “la clave de todo el sistema democrático” ateniense, esto debido que ellos realizaban un examen previo para que un candidato pasara a ocupar un cargo, revisaban el actuar de todos los actos de un funcionario o magistrado y al final del ejercicio público se debía hacer una rendición de cuentas para transparentar el uso de la hacienda.

Para comprender la formación de la democracia ateniense se considera de ayuda la esquematización que realiza (Gonzalo & Requejo, 2008):



Con esta organización se ponen las bases de la democracia: el sorteo, la rotación de cargos así como la brevedad de los mandatos. Haciendo que una gran parte de los plebeyos pudieran participar en tareas de gobierno y logran como lo establece Aristóteles “gobernar y ser gobernado por turno”. Esto conllevaba a que los ciudadanos no fueran pasivos, sino que se comprometieran con la cosa pública y participaran en la *vita activa civilis*. (de Francisco, 2003)

Es importante remarcar que en la antigüedad la elección era un mecanismo de las oligarquías y aristocracias pero no de las democracias, ya que para eso estaba el sorteo que es hasta el siglo XVIII una señal de la democracia. No es hasta el gobierno representativo moderno cuando se establece a la elección como un principio democrático.

En otras regiones como Esparta el *basileus* se encontraba bajo el control de la aristocracia, pero con cierta independencia en lo religioso y lo militar, mientras que en Atenas, la aristocracia ya ni se ocupa de mantener una apariencia de monarquía, por lo que el *basileus* se vuelve primero de elección por lo cual pierde su cargo en forma vitalicia y se le reduce a solo diez años y después, se le rebaja al nivel de un magistrado anual. (Floris Margadant, 1998)

Pero cabe remarcar que es en Esparta donde hace una aportación muy importante para las ideas democráticas que fueron permeando todo el territorio helénico, ya que es en esta ciudad-Estado donde se respetaba una posición igualitaria entre todos los ciudadanos espartanos ante la ley, lo que hizo que en todo el territorio fueran conocidos como los *homoioi*, es decir los iguales. (Requejo Coll, 1990)

Platón es de los primeros en hacer referencia a distintos temas acerca de la democracia en sus diversos *diálogos*, *Georgias* tiene importancia dado que allí se hace una crítica de la democracia existente en Grecia.

En su obra *La República* se hacen consideraciones acerca de las ideas de la organización de un Estado así como se establecen los diversos sistemas políticos, en el libro VIII en los diálogos con *Glaucón y Adimanto* se abordan los cuatro tipos de gobierno⁶, en el que se menciona uno como opuesto a la oligarquía pero poco estimado, en éstos se establece que a la democracia se llega pasando por la oligarquía debido al insaciable deseo de las riquezas que son el principal bien en el gobierno oligárquico, tras una lucha de poder vencen los pobres a los ricos, se reparten los cargos y la administración de los negocios, dicho reparto se arregla por la suerte, entre las características principales que se desprenden de esta forma de gobierno:

⁶Glaucón menciona: “el primero y más alabado es el de Creta y Lacedemonia. El segundo, que también ocupa el segundo rango, es la oligarquía, gobierno expuesto a muchos males. El tercero, opuesto al segundo y poco estimado, es la democracia. El último es la tiranía, que no se parece a los tres anteriores y es la enfermedad más grave que puede sufrir un Estado.

- ❖ Todos son libres, se vive sin ninguna traba; cada cual es dueño de hacer lo que le agrade.
- ❖ Cada quien dispone de sí mismo y escoge el género de vida que más le agrade.
- ❖ La libertad es el bien más precioso.
- ❖ Es un gobierno donde nadie manda, se da una “igualdad perfecta”, el problema es que dicha igualdad se da entre las cosas desiguales como en las iguales.

Así también en *La República* y en *El Político*, se establece un estado ideal (timocracia), el cual va degenerando en los demás estados (oligarquía, democracia y tiranía). Teniendo a la democracia como una corrupción de la oligarquía así como que ésta se corrompía en tiranía a su vez.

En una clasificación más detallada en *La República*, Platón hace una división partiendo de lo que Rivera Pineda (2014) establece como factores jurídicos y antijurídicos, es decir los que se someten a la ley y los alejados a ésta, en el cual considera dos tipos de democracia, la moderada y la extrema, siendo la primera el peor de los estados sometidos a la ley y la otra el mejor de los estados no sometidos a la ley.

Platón en un diálogo entre un *Ateniense* y *Megilo* expresa que la democracia absoluta es mucho menos ventajosa que la democracia templada y esto aunado a los demás diálogos en (Platón, *Las Leyes*, 2008); de acuerdo con (Floris Margadant, 1998) genera una especie de “teocracia totalitaria”, con un acento en la educación del ciudadano que muestra ciertos rasgos democráticos. Pero siempre inclinándose por una timocracia o por una aristocracia.

Aristóteles en su obra *Política* menciona que un sistema político es la forma de organización de las ciudades que puede ser de distintos tipos; de acuerdo con éste existían tres regímenes rectos: monarquía, aristocracia y república; pero a su

vez cada uno tenía una desviación: la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la república en democracia (Aristóteles, 2005). La idea principal para identificar a la república de la democracia, se sustenta en que en la primera se ejerce en provecho de la comunidad, mientras que en la segunda se ejerce en el propio interés de los muchos⁷.

El estagirita pensaba que en las *polis* griegas confluían tanto la democracia como la oligarquía, en las que se gobernaban en base a la primera eran “más suaves y relajadas”, mientras que las segundas eran “más tensas y más despóticas” (Aristóteles, 2005). Un punto importante también para diferenciar a la democracia de la oligarquía de los otros sistemas, se basa en que para la democracia el principio máximo o rector es la libertad, mientras que en los demás sistemas es la virtud.

Aristóteles creía en la existencia de diversos tipos de democracia, esto debido en primer término a que los pueblos eran muy diferentes cada uno entre si y en segundo, porque los elementos peculiares a dicho régimen se pueden combinar en distinta manera y así crear los diferentes tipos. Dichos elementos, que enumera en el libro sexto de su obra *Política* (2005), son:

- ❖ Libertad.- Que en su visión se puede entender cómo vivir como se quiera.
- ❖ Justicia.- Entendido como que todos tengan lo mismo numéricamente.
- ❖ Igualdad.- Es que no manden más los pobres que los ricos ni que estos últimos tengan autoridad sobre los primeros.

Este filósofo estableció dos conceptos como notas esenciales de la democracia, primero la *isonomía* que es la igualdad de los hombres fundada en la ley y la

⁷ Dicha distinción entre el interés de la comunidad y el propio es donde está la clave para comprender la mentalidad política de la cultura antigua. Dado que no se concebía al interés general de la comunidad como la suma de todos los intereses particulares, sino más bien como una expresión de un bien superior encarnado en la ley o la virtud y que permite el desarrollo del ciudadano como parte de la polis.

isogoría como una libertad-participación en la cual todos y cada uno de los individuos intervienen igualitariamente en la vida política (Ponsati, 1991).

Así también logró enunciar lo que para él eran las medidas democráticas que se requerían para el buen funcionamiento de la polis griega:

- ❖ Que se elijan a todos los cargos entre todos.
- ❖ Que todos manden sobre cada uno y cada uno alternativamente sobre todos.
- ❖ Sorteo de todos los cargos⁸.
- ❖ Las magistraturas no deben depender de una renta o de una renta mínima.
- ❖ Que el mismo no desempeñe dos veces la misma magistratura.
- ❖ Los cargos deben ser de poca duración.
- ❖ Que administren justicia todos los elegidos de entre todos y sobre todo tipo de cuestiones o sobre la mayoría.
- ❖ La asamblea tiene autoridad sobre todos los asuntos o los de mayor importancia, como son rendición de cuentas, Constituciones y contratos privados.

Además del establecimiento de los ideales democráticos, Aristóteles en su obra expresa cuestiones íntimamente ligadas con la democracia como es la virtud política (*tecné politiké*) que es la conquista de una vida justa y buena; así como la relación entre el ciudadano y el derecho de participación, ya que para este pensador griego el hombre depende de la ciudad para la realización de su propia naturaleza, pero para que se dé esa dependencia se requiere una unión con la ciudad, ésta se da por medio de la participación en las funciones deliberativas de la ciudad.

Para Aristóteles la máxima expresión de un ciudadano y por lo tanto de la asamblea, era la actuación como jurado. Además también tenía la función

⁸ Es importante mencionar en este punto se hace una observación, puesto se podía hacer el sorteo de todos los cargos requeridos en la polis o solamente de aquellos que “no requerían experiencia y técnica.

legislativa, declaración de guerra, convenios de paz, celebración de alianzas, establecimiento de impuestos.

Esa participación a la que hace referencia el estagirita se basa en la idea de la ciudadanía, ya que la comunidad política es una comunidad de ciudadanos libres con la finalidad del bien vivir. Aguilera Portales cita la definición que hace Aristóteles de lo que es el ciudadano en su obra *Política* “Ciudadano es aquel que participa del gobernar y ser gobernado, en cada régimen es distinto, pero en el mejor es el que puede y elige obedecer y mandar con miras a una vida conforme a la virtud”. (Aguilera Portales, 2009)

La democracia en Grecia perduraría por casi siglo y medio como un imperio comercial y militar a lo largo de todo el mar Egeo, hasta que llegó a su fin en el 322 a.C. con la caída militar a manos del ejército macedonio. (de Francisco, 2003)

1.2 Roma

Si bien los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. En sus inicios los etruscos al norte de la península Itálica, los sabinos en el sur y los latinos en el centro; se organizaron en *curias*, 10 por cada una de las tribus antes mencionadas. Designándose un monarca proclamado en los “comicios”, que eran asambleas político-legislativas en la que participaban todos los hombres libres que tenían la capacidad de portar armas. Aquí se puede vislumbrar cierta idea democrática en la elección del monarca.

Posteriormente durante la época de la *Monarquía* que tuvo su duración del 753 al 510 a.C., el rey tenía la capacidad de convocar a los comicios que se realizaban por *curias*⁹ y posteriormente por *centurias*¹⁰, en los cuales se referían a decisiones

⁹ La votación se dividía en dos momentos, dentro de las curias se hacía un voto directo para ver por cual opción se inclinaba cada participante de la curia, y por otro lado durante los comicios se hacían por curia, es

políticas tomando como fundamento a la costumbre, a cultos místicos y/o celebración de festividades. Es importante remarcar que a los que participaban se les denominaba *populus*, pero que eran tanto plebeyos como ciudadanos entendidos en igualdad.

Durante la *República* (509 al 27 a.C.), que no fue una república tal cual sino más bien un gobierno mixto, el rey se sustituye por dos cónsules elegidos anualmente por las curias los que tenían reelección pero solo después de 10 años. Los ciudadanos comenzaron a tener cierta intervención en la asamblea a la que convocaban los cónsules. Aquella participación se mantuvo en las asambleas que se hacían por centurias, en las que los ciudadanos tenían mayor intervención, pero que como se mencionó anteriormente solo era para cuestiones de festividades o cultos.

La forma de gobierno en la república lo simplifican Gonzalo y Requejo (2008) de la siguiente manera:

El modelo de gobierno mixto por antonomasia, la República romana, consistía en un complejo mecanismo de distribución de poderes y funciones, que reservaba la dirección real del gobierno al pequeño grupo patricio del Senado, pero admitía que un grupo más numeroso de individuos, los “plebeyos”, gozaran asimismo de la condición de miembros de la República y estuvieran representados mediante los tribunos de la plebe, con capacidad de veto sobre determinadas decisiones del Senado¹¹.

decir un voto cada curia que asistía, por lo tanto era un voto indirecto y con 16 de los 30 votos se aprobaba (Rivera Pineda, 2014).

¹⁰ Se cambió a centurias por una reestructuración administrativa por el crecimiento de la población, y se conformó por 80 centurias de primera clase (los más ricos), 20 de segunda clase (clase media alta), y así sucesivamente hasta las clases más bajas y completar las cinco clases de centurias, además de estas existían 18 centurias formadas por caballeros que era la de mayor rango y 5 que representaban a la clase más baja. Se reunían en el Campo Marte y la votación se hacía en orden de poder, lo que hacía que con el voto de los caballeros y la primera clase se pudiera tener la mayoría en la votación. Por contar con la mayor representación.

¹¹ (Gonzalo & Requejo, 2008) Pp. 204

La idea de un gobierno mixto se diferencia del gobierno popular, en que existe una separación entre ciudadanos según su posibilidad de acceso a determinadas magistraturas, a pesar de que se proclamaba una igualdad básica. Existía un sistema de frenos mutuos entre las distintas magistraturas que lo que buscaba era igualar los conflictos de intereses que separaban a los mejores de la multitud, a los que tenían fortuna de los que no; todo esto mediante un cuerpo colegiado que se elegían por la asamblea popular o por los estratos más altos. (Gonzalo & Requejo, 2008)

Es en el siglo IV a.C. cuando los comicios se abren a todos los ciudadanos romanos que se repartirán en tres tipos diferentes de asambleas, de acuerdo con la clasificación de los ciudadanos. Es así como van a coexistir en la arquitectura institucional de la república romana los comicios por curias, por centurias y por tribus.

Los comicios por curias como se explicó anteriormente era la forma más antigua de agrupación de los ciudadanos en Roma, la cual se daba en base al nacimiento y era el lugar donde se daba la tributación, el reclutamiento y el ejercicio de las facultades políticas. Dicho órgano era una asamblea civil, por lo que se excluían los ciudadanos en armas.

En su inicio los comicios curiados eran de carácter patricio (aristocráticos), mientras que a la par de estas reuniones se daba el *contio conventio* que era una reunión general del pueblo sin carácter institucional ni facultades políticas, solo de carácter deliberativo.

Los comicios por centurias surgen debido a que como se mencionó en párrafos anteriores, en los comicios por curias se excluía a los ciudadanos en armas, por lo tanto Roma se vio en la necesidad de otorgar un órgano deliberativo para dichos ciudadanos excluidos.

Los comicios centuriados concentrarían atribuciones electorales, legislativas y judiciales, lo que lograría que fuera el máximo órgano deliberativo de la Roma republicana. La forma de funcionar de esta asamblea era que se reunían en el Campo Marte y uno a uno, cada ciudadano iba pasando para emitir su voto en voz alta delante del estrado; es hasta el siglo II cuando se modifica este sistema y se crean papeletas de votación que colocaban en un cesto.

Cabe mencionar que en esta forma de asamblea confluían tanto patricios como plebeyos y la votación se tomaba en orden descendente de las clases de centurias¹² existentes, lo que ocasionaba que muchas veces se constituyera mayoría absoluta con las primeras clases, lo que excluía a las clases inferiores, las cuales solo participaban cuando se rompía la unanimidad de las primeras.

Es hasta el 241 a.C. cuando se reforma el funcionamiento y composición de los comicios por centurias, acabando con la desigualdad al momento de la votación, debido a que se igualan los números de las centurias, lo que hace que la mayoría absoluta se alcance hasta la unanimidad de las centurias de la tercera clase. Lo anterior generó un mayor peso político de la clase media rural.

Los comicios por tribus era el contraste plebeyo de los comicios por curias, dichos comicios por tribus tenían como órgano ejecutivo al instituto tribunicio y como órgano deliberante y legislativo a la asamblea de la plebe. Es en la asamblea de la plebe o asamblea de los plebeyos donde se votaban decisiones válidas solamente para la plebe, es ahí donde surge la *plebiscita* que quiere decir lo que agrada al pueblo.

¹² En la cúspide de la organización por centurias estaban dieciocho centurias ecuestres (*equites equo público*); ochenta de primer clase; veinte para cada una de la segunda, tercera y cuarta clase, treinta en la quinta clase; dos centurias de músicos; dos de obreros; y la más inferior que era una centuria proletaria (*capite censi*). Lo que daba un total de ciento noventa y tres centurias. (Ponsati, 1991) pp 304

Dichos comicios por tribus funcionaban igual que los comicios por curias estableciendo el sorteo para elegir quien tendrá la prioridad de votación, se reunían en el foro o en el capitolio.

También es a partir del siglo IV a.C. cuando las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Es en el 471 a.C. cuando el Senado reconoce a las asambleas por *demos*¹³, lo que fue el inicio del plebiscito, en el cual se realizaba una votación por cabeza para la aprobación y aceptación de las leyes. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.

En el 449 a.C. con la ley Valeria Horacia se da validez general a los plebiscitos siempre que reciban la ratificación senatorial. Es en el 287 a.C. con la ley Hortensia cuando se elimina por completo la intervención del Senado en la sanción de los plebiscitos, lo que genera que la asamblea por tribus adquiera importancia y llegue a relegar a un papel secundario a los comicios centuriados.

Es importante la ley Hortensia debido a que se le otorga competencia universal legislativa al órgano popular del pueblo. Ya que se le considera un avance democrático sobre la estructura timocrática de los comicios por centurias.

En el 449 a.C. se da la secesión de la plebe de Roma que se retiró al monte sacro debido a la exigencia de una mayor participación dentro de las funciones del gobierno romano, debido a la desigualdad de acceso a determinadas magistraturas a pesar del establecimiento de una igualdad formal (Colomer Viadel, El Defensor del Pueblo: Un Órgano Político-Administrativo de Protección de los Derechos., 2008).

Lo anterior tiene como resultado la creación de la magistratura del Tribuno de la Plebe que tenía la capacidad de frenar todas las resoluciones de las demás

¹³ Era la figura equivalente a un barrio o distrito y se entendían como unidades de gobierno local.

magistraturas, con lo cual se explica el poder dual de la república romana y que representa el antecedente lejano de los defensores cívicos.

Ponsati (1991) asegura que uno de los motivos fundamentales que condujeron a la ruina del régimen republicano en Roma fue la pérdida del poder real que tenía el órgano democrático, debido a la creciente disfuncionalidad de la democracia directa por la expansión romana.

Se considera importante que para comprender la democracia directa en Grecia y Roma, es necesario hacer una comparación para entender cómo funcionaban los órganos democráticos (la asamblea popular en Grecia y el órgano popular de la república romana) en cada una de estas ciudades-Estado:

- ❖ Lo votación individual era la regla en la ciudades de la sociedades en Grecia, mientras que en Roma no se aceptaba el voto individual sino que era el voto censitario.
- ❖ Las formas de reunión, ya que en Roma el magistrado se sentaba en el estrado en el que presidía las deliberaciones de los ciudadanos que se mantenían en pie, mientras que en Grecia todos los ciudadanos se reunían en el Ágora sentados en graderías, desde donde deliberaban las situaciones de la ciudad.
- ❖ En Grecia la asamblea popular no perdió su funcionalidad como organismo popular, mientras que en Roma debido a su expansión territorial y demográfica, la asamblea por atrofia fue paulatinamente presentándose como un órgano inadecuado, debido a la imposibilidad de llevar a la práctica sus decisiones.

1.3 Edad Media, Edad Moderna y Edad Contemporánea

Durante la Edad Media no se llegó a una aplicación de mecanismos de democracia, debido a la arraigada idea del absolutismo¹⁴ que permanecía a lo largo de toda Europa continental, solo se pueden recuperar ideas que permanecían en los teóricos de la época.

Lo más cercano a un mecanismo de participación política en esta etapa, se daba cuando los monarcas en gran necesidad económica se reunían en asamblea para tratar asuntos de Estado, como era el alza de impuestos, así como guerras para ampliar dominios y obtener recursos. Aunque es importante mencionar que los convocados solo representaban a la nobleza, al clero y la burguesía.

Lo anterior debido a que pese a la democratización que se conoció en Roma, la mayor parte de las repúblicas libre medievales, tardomedievales y renacentistas eran oligárquicas como ejemplos se puede mencionar: Flandes, Italia septentrional, Inglaterra¹⁵ y siglos posteriores Estados Unidos de América¹⁶ y Francia¹⁷. (de Francisco, 2003)

¹⁴ El modelo imperativo fue el modelo de representación, adecuado como un modelo de participación política feuda con base patrimonial en la que los únicos que tenían voz eran los dueños de la ciudad. (Aguilera Portales, 2009)

¹⁵ La monarquía constitucional y cuasiparlamentaria era una oligarquía a la medida de la clase capitalista, a pesar de las ideas democráticas defendidas por los partidarios de la democracia y seguidores de Cromwell en 1640.

¹⁶ El modelo constitucional estructurado por los padres fundadores a pesar de ser un gobierno representativo era conscientemente oligárquico y sostenido por Hamilton y Madison en los ideales federalistas y en contra de las ideas de Jefferson.

¹⁷ Concluido el ciclo revolucionario francés se rompen los vestigios feudales y se da inicio a una nueva etapa con bases jurídico-constitucionales de alta influencia oligárquica.

Uno de los que defendía en parte la ideología democrática es Santo Tomás de Aquino (1225-1274), quien a pesar de defender la idea de la monarquía, también establecía su inclinación por un gobierno mixto que tome lo mejor de cada una de las formas de gobierno: unidad de mando (monarquía), selección de virtudes (aristocracia) y participación de todos en la marcha del poder político (democracia).

Juan Bodino (1529-1596) por otro lado establece que no es posible la idea de un gobierno mixto, ya que es “imposible y contradictorio”. Pero a pesar de este planteamiento, es de rescatar su idea respecto de la combinación de una forma de estado con una de gobierno, siendo ahí donde se puede dar parte de la idea democrática y esto se observa cuando expresa:

“el estado puede constituirse en monarquía y, sin embargo, ser gobernado popularmente si el príncipe reparte las dignidades, magistraturas, oficios y recompensas igualmente entre todos, sin tomar en consideración la nobleza, las riquezas o la virtud. La monarquía estará gobernada aristocráticamente cuando el príncipe sólo dé las dignidades y beneficios a los nobles, a los más virtuosos o a los más ricos”¹⁸

En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea general, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz. (González Villaseñor, Brevario Jurídico 40: El Referendum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa, 2006)

EL concepto moderno de democracia surge en un lapso corto de tiempo con base en las aportaciones de la Revolución Inglesa, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, todo esto entre mediados del siglo XVII y principios del siglo XIX.

¹⁸ Rivera Pineda, Arturo (2014) *Europa en la Conciencia de América*. Gernika pp 343. Cita a Prieto, Fernando (1996) *Manual de Historia de las Teorías Políticas*, nota 93, Pp. 296

Durante el periodo antes mencionado surgen dos ideas paralelas que son las que van a configurar a la democracia moderna: la idea de que un poder legítimo no puede fundarse ni operarse sin incorporar a la voluntad popular y que dicho poder, en ningún caso puede ser ejercido de manera absoluta, ya que se tiene como límites a los derechos de los ciudadanos. Con esto se puede observar que de cierto modo se retoman parte de los ideales griegos y romanos respecto a la democracia y la forma de organización política.

Cabe mencionar que existen ideas contrapuestas de cómo surge el mundo político contemporáneo, por un lado está la idea de una ruptura con los ideales de la antigüedad en el mediterráneo, pero por otro lado Antonio Doménech (2003) sostiene lo contrario, al establecer que existe un enlace de los problemas y los esquemas políticos con que los clásicos entendieron las experiencias de la “república democrático-radical de Atenas”, así como la “república oligárquico-senatorial de Roma”, con el entendimiento que tanto los “conventuales franceses”, como los fundadores norteamericanos, hicieron con los problemas del mundo contemporáneo y de su propia obra revolucionaria, con base en la libertad republicana antigua.

Partiendo del concepto de democracia moderna, para el siglo XVIII aun existían distintas variantes y en ese momento la alternativa óptima no era la idea representativa, sino la democracia directa, la cual se identificaba como la auténtica, ya que todo acto legislativo se resolvía en asamblea popular. Esta idea se reconocía en el “utopismo social del movimiento de los Cavadores” en Inglaterra con su exponente más importante Juan Jacobo Rousseau (Gonzalo & Requejo, 2008).

Rousseau publicó en 1762 el Contrato Social, obra que en un inicio fue muy criticada debido al excesivo poder soberano que se le atribuía al pueblo, en la que se defiende la primacía absoluta del pueblo soberano que la da estabilidad a los

poderes constituidos y a las “leyes constitutivas”, las que a su vez establecen los límites que los gobernantes no pueden sobrepasar.

Es por las ideas del Contrato Social que Rousseau establece su punto en contra del sistema representativo, ya que para este autor la democracia se ejercía directamente o simplemente no podía ser llamada así.

Lo anterior ya que consideraba irrepresentable que la soberanía del pueblo era inviable de ser delegada y sostenía que los elegidos del pueblo eran únicamente comisionados, sin llegar a ser representantes, que estaban sometidos a la autoridad de instrucción y revocación del pueblo soberano. Es importante mencionar que estas ideas se llegaron a practicar, así como reflejar por los jacobinos en la Constitución de 1793 de Francia y luego en la Comuna de París de 1848. (Aguilera Portales, 2009)

Las ideas de Rousseau se centraban en su inicio en comunidades de dimensiones reducidas, en condiciones de una sociedad agraria con absoluta equivalencia entre la igual distribución del poder político y la igualación de posiciones sociales. No solo había una diferencia en el mecanismo formal (participación directa frente a representación), sino que Rousseau lo veía también como un mecanismo transformador de las estructuras sociales.

También Rousseau logra establecer una conexión entre el derecho de resistencia y el poder tribunicio como un instrumento de la voluntad popular. Ya que logra establecer la idea del derecho de resistencia de los nuevos tribunos del pueblo, que no pertenecen ni al poder legislativo ni al ejecutivo; logrando así la conexión entre soberanía popular y el poder negativo.

En la revolución industrial, la idea de democracia directa se asocia con diversas corrientes ideológicas del socialismo temprano, ya que se veía como algo consustancial a la organización política de una sociedad sin diferencias sociales y

por lo tanto sin intereses en conflicto. Karl Marx pensaba que la democracia directa no era un sistema de gobierno, sino que era una técnica de gestión colectiva hacia una sociedad sin clases, buscando en la disolución del Estado el fin de la política como dominación.

Pero la idea de democracia directa comenzó a perder adeptos en función de la dificultad para la aplicación en sociedades muy numerosas, optándose por la democracia representativa como forma de gobierno, todo esto se observa por ejemplo en la Constitución jacobina de 1793 que incluye el sufragio universal¹⁹; en las reformas electorales que se dan en la monarquía constitucional inglesa (1832, 1867, 1884 y 1918); en la implementación de un sistema de partidos modernos como sucedió en Bélgica, Dinamarca, Suecia, los Países Bajos, Francia, Suiza y los Estados Unidos. (Gonzalo & Requejo, 2008)

Con la Revolución Francesa la aplicación de mecanismos de democracia directa se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos, los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances militares en el continente, siendo así que el plebiscito pareció como la forma más "democrática" de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para acreditar o fundamentar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos. (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referendum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa, 2006)

Con esta revolución surge la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la que en su artículo 6 deja la puerta abierta para la aplicación de la democracia directa, al establecer que "los ciudadanos tienen el derecho de participar en la formación de la ley personalmente...".

¹⁹ Aunque dicha idea de sufragio universal nunca se aplicó

En Estados Unidos de América en 1787 se da una contraposición de los ideales por un lado de los republicanos demócratas como Jefferson quienes pugnaban por una democracia de granjeros con sufragio universal de todos los varones libres, y por otro lado los conservadores como Hamilton y Morrison como enemigos de la democracia, porque eran partidarios de los intereses monetarios y el desarrollo en América de una economía que semejara a la europea pero sin repetir los errores monárquicos y tiránicos. En una posición intermedia está Madison, con la idea de una república mixta con base aristotélica, en la que no prevaleciera un interés particular y ninguna clase pudiera imponer sus normas. (Doménech, 2003)

De acuerdo con Doménech (2003) los ideales tanto de los padres fundadores en Norteamérica y de los revolucionarios franceses se resumen en:

- ❖ Las ideas son precedidas por la tradición republicana clásica antigua, sobre todo de Aristóteles.
- ❖ Los esquemas que surgen son en base y provenientes de una división existente entre propietarios y los no propietarios en la cual las opiniones de cada grupo se contraponen. Pero siempre buscando evitar los extremos:
 - El extremo democrático de Atenas que amenaza a la propiedad privada.
 - El extremo oligárquico de Roma en el que los ricos y poderosos instrumentalizaban a los pobres en servicio de su ambición tiránica.
- ❖ Los federalistas con tal de evitar el “peligro democrático” establece un sistema de pesos y contrapesos institucionales y división de poderes²⁰; con el fin de establecer barreras insalvables a la voluntad popular mayoritaria.
- ❖ Los republicanos de tendencia más democrática, veían el peligro en la oligarquización y la plutocratización de la república y solo lo contrarrestaban en el estilo republicano clásico dándole un papel de primer orden a la virtud.

²⁰ Esta división de poderes en la idea de Montesquieu tenía que ver con la amenaza tiránica que para un pueblo republicano europeo del siglo XVIII representaba un “ciclope” aparato burocrático completamente independiente de la sociedad civil y no el pueblo llano como lo establecen los federalistas.

El concepto de democracia que se ha impuesto progresivamente desde el siglo XIX, se refiere a relaciones entre Estado y sociedad, pero no a los deberes en relación con la comunidad, en el que el poder político del Estado pertenece en derecho a toda la población como sucedía en la antigüedad. Este concepto aunque mantiene la finalidad de que los ciudadanos controlen, intervengan y definan los objetivos en relación al poder político, dio paso al concepto de soberanía popular o gobierno popular, lo que dio pie a la idea de democracia que conocemos en la actualidad, la democracia representativa, caracterizada por la delegación de la soberanía a las instituciones gubernamentales que ejercen la autoridad en nombre de quienes los eligió.

A pesar del surgimiento y solidez de los conceptos de la democracia representativa en el siglo XIX, el procedimiento de democracia directa resurgió para ser parte de la vida política interna de algunos países.

- ❖ En Suiza, por ejemplo, esta práctica, difundida a nivel de los cantones, fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referendum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa, 2006)
- ❖ En Francia, Luis Napoleón Bonaparte la utilizó para justificar su golpe de Estado constitucional en 1851-1852. Luego, volvió a echar mano de este recurso para legitimar la anexión a Francia de Niza y de la Saboya, así como para hacer aprobar sus reformas liberales de fin de régimen. (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referendum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa, 2006)
- ❖ En Italia, los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país. En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana. (González Villaseñor, Breviario

1.4 El uso de los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana en México.

El primer antecedente en la Nueva España para el reconocimiento de la participación ciudadana se da en 1808 con el Acta del Ayuntamiento de la ciudad de México, en dicho documento se dan indicios de la idea de soberanía y se le considera de los primeros antecedentes del actual artículo 39 constitucional, en el que se establece que el pueblo mexicano tiene el derecho a la autodeterminación, es decir poder determinar su tipo de gobierno y esto para Reyna Lara es la base del sistema de participación ciudadana, idea que se comparte. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana, 2010)

El documento antes mencionado, se crea con el propósito fundamental de poner fin a la poca o nula participación que se tenía en los asuntos políticos por parte de los criollos y por lo tanto, lograr la independencia del sistema político social impuesto por los españoles durante la colonia.

Respecto de mecanismos de democracia directa se puede expresar que en nuestro país a lo largo de su historia se tuvieron 4 experiencias en el transcurso de todo el devenir cronológico.

El primer antecedente plebiscitario se da con la diputación de Chiapas, previo a la Constitución de 1824 se realizó un plebiscito para consentir que Chiapas se incorporará a México, el cual dio como resultado un total de 96, 829 votos de 172,953 posibles a favor de la anexión a México, con lo que el 14 de septiembre

de 1824 se oficializa la anexión de Chiapas al pacto federal mexicano. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana, 2010)

Otro antecedente del uso de un plebiscito es en el Plan de Ayutla en 1854, en el que se le exige a Santa Anna organizar el mecanismo con el pretexto de consultar si debía continuar gobernando con las mismas facultades, pero al final se hace con el fin de conocer y controlar el descontento de la gente con su gobierno y de ser muy grande el movimiento intentarlo reprimir. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana, 2010)

Del punto anterior se puede decir que si bien se hizo uso de un mecanismo de democracia directa, dicho instrumento se creó con intenciones erróneas, ya que más allá de dar participación al pueblo, se hizo con el fin de tener o mantener una justificación para retener el poder.

Con la promulgación de la Constitución de 1857 se convoca a un modelo de participación ciudadana directa similar al usado por Santana en 1854, esta vez realizado por Maximiliano de Habsburgo, con el fin de garantizar su gobierno y se diera inicio con esta al segundo imperio mexicano. Respecto de este punto Reyna Lara manifiesta que al no tener las características formales de un plebiscito, se le tuvo más como una consulta pública. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana, 2010)

Un hecho sucedido en el mandato del Presidente Benito Juárez, dentro de su periodo de gobierno (1858–1867), es el que se tiene como antecedente claro de la intención del gobernante en turno por realizar una consulta al pueblo en forma de referéndum, si se facultaba al Congreso de la Unión para que pudiera adicionar o reformar la Constitución de una manera diferente a la establecida en el artículo

127 de la Constitución de 1857. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana, 2010)

El inconveniente en este caso anterior, tal como lo marcan los historiadores y la Constitución de ese entonces, es que dicha figura no se encontraba prevista en la norma fundamental y por lo tanto no pudo ser llevada a cabo. (Gamboa Montejano, 2007)

Como se puede observar los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana han tenido un largo recorrido histórico partiendo en Grecia y concluyendo en los ahora Estados Constitucionales Modernos, pero debido a la guerra de intereses existentes este procedimiento ha sido sacrificado en pro de una democracia representativa, que de representativa no tiene nada. Pero como ha mostrado la historia, si se desea llegar a una sociedad sólida es necesaria la participación de todos y cada uno de los integrantes del núcleo social, esto con la finalidad de analizar los distintos puntos de vista para llegar a soluciones sobre los problemas económicos, políticos y sociales.

Capítulo II.- Mecanismos de democracia directa y participativa.

Una vez expuestos los antecedentes históricos, es necesario abordar la teoría en la que se sustenta la inclusión de la democracia directa o participativa en el Estado Moderno, para destacar la conceptualización de los instrumentos que son la base de la misma y su actualidad en el Estado Mexicano.

2.1 Teoría democrática y teoría participacionista de la democracia.

Es importante mencionar que se considera que estas teorías surgen como respuesta al abuso del poder político en la toma de decisiones, lo cual deriva en instituciones que sufren de un déficit de democracia, de credibilidad y de legitimidad lo que se refleja en severas crisis de representación y de participación.

La teoría democrática se materializa a través de diversos modelos de democracia²¹, los cuales se complementan y rigen diversas estructuras de participación. Estos modelos sirven de guía para detectar la realidad social y así programar además de proyectar el sistema de participación ciudadana para dar respuesta a las necesidades de cada sociedad, ya que es imposible pensar que en todos los Estados-Nación se apliquen los mismos mecanismos de participación ciudadana, puesto que las demandas sociales no son las mismas, debido que cada sociedad responde a sus razón o contexto histórico. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Adela Cortina expresa que el modelo de participación ciudadana debe ser visto y propuesto desde la teoría democrática lo que comprende “una igual participación

²¹ Estos modelos son: representativo, participativo, directo y deliberativo.

en doble sentido: primero es que cada quien tenga igualdad de oportunidades para llevar al orden del día las necesidades o problemas colectivos que son importantes; por otro lado es que cada quien tenga igual oportunidad de ver atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas. La participación tiene que ser entonces, igual y efectiva, de modo que a través de ella se exprese el ser político del hombre”. (Cortina, 2001)

El modelo democrático de participación ciudadana en palabras de Reyna Lara, comprende a los modelos democráticos: representativo, directo y deliberativo; que pueden ser entendidos desde un medio indirecto o pasivo y desde un medio directo o activo; dichos medios los tiene el ciudadano en “asuntos de interés colectivo de carácter público, sobre ciertas acciones que realizan los órganos de gobierno”. El medio indirecto es cuando el ciudadano elige a sus representantes, mientras que las formas activas es cuando el ciudadano participa en consultas públicas convocadas por los órganos del Estado, a través de ciertos instrumentos, como son el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Esta teoría se presenta bajo tres postulados que la sustentan (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010):

1. Primer postulado. Modelo representativo, directo, participativo: Los gobiernos democráticos deben incluir, cuando no ofrezcan mecanismos permanentes de participación ciudadana, mecanismos para que el ciudadano pueda formular por medio de su participación pública ideas sobre la “marcha de su comunidad”.
2. Segundo postulado. Modelo representativo, participativo, directo y deliberativo: Los gobiernos deben revisar que entre sus acciones estén las

manifestaciones plenas en donde el ciudadano exprese y consense sus preferencias por medio de mecanismos permanentes.

3. Tercer postulado. Modelo representativo, participativo: Los gobiernos serán democráticos cuando brinden igualdad de trato en la ponderación de sus acciones con los ciudadanos y la población en general sin distinción alguna.

Los postulados antes mencionados acreditan de manera clara la teoría democrática y a su vez se logra inferir los mecanismos que pueden instrumentarse para determinar el funcionamiento democrático de un Estado-Nación.

En la teoría democrática se toma la noción de la participación ciudadana en término de obligaciones políticas, derechos constitucionales y legales de los ciudadanos. (Sheth, 2004)

Esta teoría sustentada en un sistema de participación ciudadana se instrumenta mediante mecanismos que constituyan las diversas necesidades que canalicen la opinión e inquietud del ciudadano y que reconozca la capacidad de producir la vida social y política colectivamente entre gobernantes y gobernados. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Es trascendente mencionar que esta visión democrática debe promover una idea activa de ciudadanía y responsabilidad política, dando primacía a la mayor participación posible por parte de los ciudadanos, lo cual hace que se impliquen con mayor arraigo en la vida comunitaria, posibilitándolos que se vaya mucho más allá del simple voto (Aguilera Portales, 2009). Teniendo como principios básicos a la educación y la capacitación de los individuos para una incorporación responsable en el ejercicio de la participación pública para una mejor convivencia.

Con el modelo participativo se promueve la inclusión social y política de las clases marginadas y oprimidas en un nuevo sistema social; que amplíe los campos de participación democrática popular fortaleciendo las estructuras existentes al aumentar la participación en los niveles base de la sociedad. (Buhlungu, 2004)

Es por lo anterior que la democracia no es únicamente un conjunto de leyes, sino un proyecto de convivencia, que además de posibilitar el ejercicio de los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución, lleva al individuo a asumir una serie de obligaciones y responsabilidades.

Lo que se busca con esto es que los ciudadanos sean instados a participar en la discusión de los problemas de la sociedad, buscando reavivar los espacios públicos para ello, asumiendo que el derecho para intervenir en los asuntos públicos no deriva de las capacidades, destrezas o técnicas que se tengan para esto, sino de una “competencia político-moral”. (Medellín Mendoza, La Democracia Deliberativa en Perspectiva Republicana, 2009)

Complementando el modelo de participación ciudadana de la teoría democrática surge el modelo de la democracia deliberativa, en la que se da una asociación a través de la discusión pública con la que se construye la argumentación deliberativa, despertando el raciocinio público en los ciudadanos bajo circunstancias de igualdad, haciendo hincapié en la toma de decisiones por consenso. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Lo anterior lo defiende muy bien Habermas al establecer que la representación no basta con cederla por medio de una elección, sino que los ciudadanos deben involucrarse en los debates de orden público y político, siendo para ello necesario implantar una política deliberativa en la que se establezcan los procedimientos necesarios que hagan posible la deliberación bajo principios de igualdad y libertad. (Habermas, 1998)

Para Adela Cortina este modelo otorga la capacidad o la oportunidad de que los sujetos tomen decisiones colectivas al participar en deliberaciones efectivas, añadiendo la convicción de que las preferencias de los individuos o grupos puedan fortalecerse o cambiar de opinión a lo largo del proceso deliberativo a través de la persuasión. (Cortina, 2001)

Por medio de este modelo se complementan los mecanismos de democracia directa o participativa, con los mecanismos de democracia deliberativa como son: la rendición de cuentas, difusión pública, redes de contraloría ciudadanas y audiencias públicas entre otras. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Es pertinente mencionar que los modelos antes explicados no se excluyen entre sí, sino que debido a sus características se complementan, utilizando en su ejercicio los mecanismos antes mencionados, los cuales encauzan la opinión pública y el debate.

Giovanni Sartori establece que el término democracia indica una entidad política y una forma de Estado y de gobierno, esto como acepción primaria, pero también se debe comprender desde un aspecto normativo. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Es por lo anterior que la democracia se puede entender desde una manera descriptiva y de otra prescriptiva, con lo cual se conjunta la teoría y la práctica. Sartori establece una distinción de la democracia en tres aspectos: como principio de legitimación, como sistema político y como idea. La primera es cuando deriva del pueblo bajo consensos verificados, la segunda es la practicada en las ciudades-Estado griegas en la que los ciudadanos tenían opinión directa y la tercera como ideal es la que “inyecta vitalidad a la democracia real” con el fin de que exista una real “democratización de la democracia”. (Reyna Lara, El Estado

Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Pero es necesario mencionar que atendiendo al ámbito normativo que establece Sartori, estos modelos por sí mismos “no pueden ni deben” funcionar sin una estructura jurídica que delimite y garantice los derechos democráticos de los ciudadanos. Ya que los derechos democráticos son el eje de rotación que eyectan el dinamismo al sistema de participación ciudadana. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Es por lo anterior que la teoría democrática se complementa con los derechos humanos, con el fin de plasmar en la norma jurídica (Constitución Política) los modelos y/o mecanismos del sistema de participación ciudadana, lo cual permite orientar los caminos para obtener resultados en su ejercicio.

Con la inclusión en la norma jurídica se busca facultar el ejercicio de los procesos de la democracia en sus modelos representativo, participativo, directo y deliberativo, bajo la tutela de la ley misma, con el fin de que el ciudadano tenga bajo el principio de igualdad el poder elegir o ser elegido en los cargos de representación, la posibilidad de ser informado de manera constante, la libertad de expresar su opinión de manera deliberativa y participativa en la toma de decisiones colectivas entre el gobierno y ciudadanos.

La teoría democrática y sus modelos se complementan con la teoría participacionista, la cual consiste en que sean los propios ciudadanos los que adopten las decisiones, sin abarcar necesariamente la totalidad de los procesos de decisión, pero en todo caso una proporción importante de estos. (Silva Jiménez, 1997)

Esta teoría fue desarrollada en la segunda mitad del siglo XX, cronológicamente después de la formulación de la teoría elitista. Aunque podría pensarse lo contrario, ésta no fue una respuesta consciente de los estudiosos de la democracia a la teoría elitista. De hecho, la democracia participativa surgió más como un movimiento espontáneo. (Silva Jiménez, 1997)

La participación tiene un rol mucho más importante que la mera adopción de decisiones, tiene también un importante efecto psicológico en los participantes. Este lugar central que la participación tiene en su teoría, marca la contribución específica de los teóricos de la democracia participativa.

Como esta corriente no nació como un mero movimiento intelectual, para articularse tomó elementos que se encontraban ya presentes en autores de la llamada teoría clásica de la democracia, buscando en ellos fundamentos aplicables a la democracia moderna. (Silva Jiménez, 1997)

2.2 Mecanismos de democracia directa y participativa.

Una vez expuestas la teoría democrática y la teoría participacionista es necesario establecer los conceptos generales que surgen de estas, comenzando con la idea de democracia, sus tipos como son la directa y la participativa, la participación ciudadana y el establecimiento de los mecanismos de democracia directa y participativa.

La democracia es considerada como una forma de organización de la vida social y política a la vez que como forma de gobierno, aunque en la actualidad se muestra frágil, inestable y vulnerable debido a que su funcionalidad depende de dos componentes que ahora no se llevan a cabo; una ética ciudadana, la estabilidad, la fortaleza y el desarrollo de un Estado Democrático de Derecho. (Aguilera Portales, 2009)

Norberto Bobbio explica que la democracia se entiende como “La doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y el predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado”. (Hernández, 1998)

Dewey por otro lado establece que la democracia consiste en un proyecto ético-político, un modo de vida personal y colectiva que se debe incorporar concretamente en las prácticas cotidianas, en otras palabras es un *modus vivendi* y de convivencia. (Aguilera Portales, 2009)

Relacionado con la idea anterior Charles Taylor expresa que la democracia no es solo un conjunto de leyes, sino que es un proyecto de convivencia, y para esto es necesario que el ciudadano no solo ejerza unos derechos constitucionales, sino también debe asumir un grupo de obligaciones y responsabilidades. (Aguilera Portales, 2009)

Con la democracia se establece qué es el “Gobierno del pueblo por el pueblo. Es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político, en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno -lo que hay que gobernar- sino también el sujeto que gobierna”. (Salazar & Woldenberg, 1997)

La democracia en un sentido simple se puede entender como participación y representación de la mayoría, pero siempre y cuando se tengan opciones para elegir. Esta se debe de basar en una ética sólida ciudadana y en la estabilidad, fortaleza y desarrollo de un Estado Democrático de Derecho.

Algunos autores asumen que la democracia es una forma de organización societal que posibilita y fomenta la participación ciudadana, para la definición de los asuntos públicos; así como en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y las decisiones de gobierno, pero de cierto modo privilegiando el diálogo público. (Medellín Mendoza, La Democracia Deliberativa en Perspectiva Republicana, 2009)

Para lograr lo anterior se requiere de ciertos requisitos básicos:

- ❖ Pleno acceso a la información pública.
- ❖ Es inclusivo y público.
- ❖ Libre de cualquier coacción externa²² e interna²³.

Una sociedad es democrática, cuando facilita la participación de todos sus miembros en condiciones iguales y, asegura el reajuste de sus instituciones con la interacción de las distintas formas de asociación existente. (Aguilera Portales, 2009)

Marshall establece que para una verdadera política democrática, se debe promover una idea activa de ciudadanía y responsabilidad política e implicación en la vida comunitaria, cuestión que va mucho más allá del voto. (Aguilera Portales, 2009) Se debe buscar una democracia entendida como el máximo posible de participación de los ciudadanos.

La mayoría de autores concuerdan en que dentro de la democracia existen diversas formas (Jabez Gamillo, 2006) (Merino, 1995) (Pedicone de Valls, 2001):

- ❖ La democracia indirecta o representativa: Es en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernan. En la cual la actividad política del pueblo no se desarrolla directamente, sino por sus representantes. También González Villaseñor expresa que es el conjunto de individuos e instituciones que representan a los ciudadanos, los cuales son electos “mediante el voto universal, secreto y directo. (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referéndum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa., 2006)

²² Se refiere a que los ciudadanos son soberanos en la medida en que se encuentran vinculados a los presupuestos de comunicación y las reglas procedimentales de la argumentación.

²³ Con esto se permite la igualdad de todos los ciudadanos.

- ❖ La democracia directa: Es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder. Surge bajo el principio de autogobierno y en la que las funciones gubernativas son ejercidas por los ciudadanos. Esta forma da lugar a diferentes instituciones como son:
 - Plebiscito.
 - Referéndum.
 - Iniciativa Popular.
 - Revocación de Mandato.
 - Otras formas de participación.

Rousseau establece que el concepto esencial de democracia radica en el autogobierno del pueblo como decisión autónoma sobre sus propios asuntos, en dicha idea se hace alusión a la democracia directa como unidad e identidad entre gobernantes y gobernados. (Aguilera Portales, 2009)

Para lograr una democracia efectiva se requiere de un conjunto de valores para estimular el Estado de Derecho y la armonía social. Entre esos valores se encuentra la tolerancia política, la cual significa una comprensión de los puntos de vista divergentes de la sociedad plural, en la que el ser humano ésta inmerso, en la que todos tienen derecho a participar y expresar su pensamiento, pero en congruencia con su propia actuación (Ponce de León Armenta, 2010). Con la implementación de ésta se encamina a la participación directa en los problemas sociales y las políticas públicas necesarias para contrarrestar esas problemáticas.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la que "...el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder". Se trata de una democracia autogobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos. (Sartori, 1996)

Con esto se da el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público o político, existiendo una coparticipación entre ciudadanos y autoridades.

El concepto de democracia radica en el autogobierno del pueblo, como decisión sobre sus propios asuntos en pleno y algunos autores consideran que al establecer este concepto, se alude plenamente a la democracia directa. (Aguilera Portales, 2009)

Este tipo de democracia, también entendida en algunos casos como democracia participativa se da cuando los ciudadanos concurren más activamente y se involucran con los asuntos del Estado.

En la filosofía política clásica, Jean Jacques Rousseau aparece como el gran defensor de la democracia directa:

“Para él, la soberanía del pueblo, que es la base del contrato social, no puede ser alienada, dado que el acto de delegación niega la esencia misma de la soberanía. El soberano no puede ser representado sino por sí mismo, so pena de perder el poder. El pueblo es libre en la medida en que no delega el ejercicio de su soberanía en asambleas legislativas. Más bien es el pueblo, reunido en asamblea, el que participa directamente en la ratificación de las leyes, las cuales, preferentemente, deben ser aprobadas por unanimidad²⁴”.

En dicho modelo, los magistrados electos son meros agentes del pueblo y no pueden decidir por sí mismos: de allí la insistencia en su revocabilidad en cualquier momento. (Prud´homme, 1997)

La democracia participativa, consiste en la combinación del modelo representativo con instituciones o herramientas de la democracia semidirecta o directa (Da Silva, 2002). Se considera que este es el primer avance que se debe de dar para poder

²⁴ (Sartori, 1996) Pp. 53 citado por (Prud´homme, 1997)

evolucionar en el pensamiento democrático de un Estado, ya que con estas instituciones se comienza a estimular la participación de la ciudadanía.

La justificación para la aplicación de mecanismos de democracia directa en el marco de la democracia representativa, está influida por la forma de concebir a la democracia, a sus componentes y a la manera en la que se responde a interrogantes vinculados con ella. (Marenghi. 2007)

Complementando lo anterior, está la participación política o ciudadana que se conceptualiza como el conjunto de actos y actitudes enfocados a influir de manera indirecta y legal sobre las decisiones del poder, en el sistema político, con la clara intención de preservar o incidir en la estructura del sistema de intereses, así como también el conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan afectando al espacio público desde dentro y por fuera del sistema de partidos. (Esquivel Soler, 2002)

Esta participación se considera como una actividad social derivada del valor de intervenir ante el vacío de autoridad o la represión, constituyendo un elemento de solidaridad y dignidad humana. (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referéndum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa., 2006)

La participación se toma como parte de una dimensión fundamental de la emancipación social, la cual permite que las clases subordinadas expresen sus intereses y reafirmen su poder. (Buhlungu, 2004)

Joan Font establece que cualquier proyecto que pretenda abarcar la participación ciudadana deberá abordar (Font, 2003):

- ❖ El reforzamiento al sector participativo.
- ❖ Buscar el reforzamiento del ciudadano no organizado.

- ❖ Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa.

Para Dewey “una sociedad es democrática en la medida que facilita la participación en sus bienes de todos sus miembros en condiciones iguales y que asegura el reajuste flexible de sus instituciones mediante la interacción de las diferentes formas de vida asociada.” (Aguilera Portales, 2009)

Así también Ponce de León afirma que la democracia solo se puede demostrar, cuando en el sistema político se integran mecanismos de participación de todos los integrantes sociales y en todas las actividades de interés general. Estableciendo que “Las comunidades que tienen mecanismos de participación generalizada de todos sus integrantes se enriquecen” y las que no lo tienen se empobrecen. (Ponce de León Armenta, 2010)

Se piensa oportuno hacer una reflexión entre democracia directa y democracia participativa, ya que después del análisis de varias obras se llega a la conclusión de que si bien pueden ser ideas muy similares, que muchas veces se pueden llegar a confundir los términos (como lo hacen algunos autores), se puede establecer que se consideran que son distintos grados de democracia, teniendo como siguiente paso de la democracia representativa a la democracia participativa²⁵ y posteriormente esta democracia participativa desemboca en la democracia directa²⁶.

González Villaseñor establece un listado de las ventajas que tiene la inclusión de la democracia directa en la construcción de un Estado Democrático (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referéndum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa., 2006):

²⁵ En la cual se le da cierta participación a los ciudadanos en determinados o ciertos puntos estratégicos del gobierno, el cual se puede ir dando de manera gradual.

²⁶ Es en este tipo de democracia en donde los ciudadanos participan de manera regular en los asuntos del gobierno así como en la administración pública de su localidad, entidad y país o nación.

- ❖ Se pone en evidencia la voluntad política de los gobernantes para democratizar la vida pública, así como la exigencia de los ciudadanos por una cultura política de participar en dicha vida pública.
- ❖ Se legitiman los actos y las decisiones de las autoridades.
- ❖ Se acerca al gobernante y gobernado en un “clima de estabilidad y confianza”.
- ❖ Se fomenta el diálogo, la negociación y el consenso.
- ❖ Los ciudadanos con la participación continua adquieren:
 - Responsabilidad ciudadana.
 - Interés por los asuntos públicos, la información y la cultura política.
 - Fomento al debate público.

Es por esto que surgen los mecanismos de democracia directa, que constituyen formas de participación política mediante el ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo no es la elección de los miembros de los órganos democrático-representativos (legislativo o ejecutivo), sino involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Actualmente en América Latina cobra fuerza la tendencia moderna de expandir los mecanismos de democracia directa, en busca de mayores niveles de participación ciudadana, para corregir la crisis de representación y tratar de combatir la corrupción que se da en amplios sectores importantes de la clase política. (Zovatto, 2001)

Para Rousseau toda democracia representativa niega o destruye a la democracia ideal, pero se puede llegar a un modelo más participativo con la implementación de mecanismos de participación dentro del modelo representativo como son: el referéndum, la iniciativa popular legislativa, plebiscitos y consejos ciudadanos. (Aguilera Portales, 2009)

Estos mecanismos de democracia se consideran parte de los derechos fundamentales que tiene todo individuo, los que para que se logren desarrollar se

requiere de la cooperación entre el gobierno y la sociedad civil como base de la participación ciudadana.

Es importante hacer mención que en la literatura jurídica y de ciencia política mexicana, únicamente se abordan los mecanismos de democracia directa de manera enunciativa sin hacer énfasis en estudios más a fondo. Estos mecanismos se tocan por cuestiones ligadas a otras temáticas²⁷, pero no se hacen estudios especializados teniendo como tema principal a estos.

En palabras del Gonzalo Rosa, los mecanismos de participación ciudadana son aquellas instituciones del derecho público que posibilitan o hacen efectivo el derecho a la participación política de las personas, resultan en efectivos indicadores que permiten medir el grado de democracia y poder ciudadano que tiene una nación o un Estado determinado, esto es así, porque los derechos políticos se han ido transformando y enriqueciendo como resultado de la madurez de los pueblos y la voluntad política en instituir la democracia, no sólo como una forma de gobierno por mandato escrito, sino una forma real de vida y, por lo tanto, implican una materialización del ejercicio del poder, en un régimen democrático fundamentado en el derecho de la voluntad general. (Rosa Hernández, 2010)

Así también Barczak afirma que “las herramientas de democracia directa, como las consultas y las iniciativas, garantizan a los ciudadanos una voz directa en el proceso de elaboración de las políticas públicas. De esta manera, las herramientas dan lugar a la participación de las bases e incrementan la experiencia democrática de los ciudadanos. (Barczack, 2001)

Si se considera que la democracia consiste en un mecanismo de elección; de conformidad con lo expuesto por los fundadores del gobierno representativo, con los elitistas clásicos y con los puntos de vista de estudiosos partidarios de ésta, que creen que estos representantes están más informados y mejor preparados

²⁷ Cuando se toca temas como: la democracia en general o las formas de gobierno.

que los representados; además que están de acuerdo con el consenso pesimista sobre las características de la opinión pública, así como con la teoría de la independencia que afirma que el mejor modelo consiste solo en tomar decisiones a través de la deliberación conjunta en los cuerpos legislativos; entonces la utilización de mecanismos de democracia directa carece de sentido y sólo puede llevar a resultados menos eficientes y peores. (Marenghi. 2007)

Si, por el contrario, se piensa que la democracia representativa es sólo un sustituto de la democracia; dado que el mejor sistema es aquel en el que los representantes deben seguir las preferencias de sus electores porque son sus delegados y porque son ellos, en última instancia, los titulares del poder; además que si se está de acuerdo en que los ciudadanos conocen sus preferencias, así como pueden determinar sus prioridades; entonces, los mecanismos de democracia directa, cuando pueden ser utilizados, son la mejor forma de llegar a decisiones políticas óptimas. (Marenghi. 2007)

Aunque hay ciertos autores que piensan que los mecanismos de participación ciudadana directa, aparecen conjuntamente con los de democracia representativa y que los primeros siempre están supeditados a los segundos, lo que los vuelve imprácticos, complejos, condicionados y excesivos; que llegan a desalentar la participación ciudadana. En dicho punto se puede expresar que se considera que se les ha dado esa connotación y esa aplicación por parte de las altas cúpulas de poder ya que muchas veces no quieren perder el control que tienen sobre los ciudadanos.

Una vez expuestos y establecidos los conceptos generales de la democracia directa y participativa, es oportuno destacar los mecanismos que surgen de la misma, como son: la consulta popular, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato como mecanismos de democracia directa, así como el presupuesto participativo y el presupuesto de género como mecanismos de democracia participativa.

2.2.1 Consulta popular.

Es un mecanismo ordinario en el que los ciudadanos se pronuncian sobre temas específicos de la gestión gubernamental o el quehacer público. En esta herramienta no se predeterminan las propuestas o se limita a ciertas opciones. La consulta tiene un carácter abierto y deliberativo (Orozco Henríquez & Silva Adaya, 2002).

Ponce de León propone que las iniciativas legislativas, deben ser resultado de mecanismos de consulta popular para garantizar la corresponsabilidad entre los problemas concretos de la realidad y la correspondiente respuesta legislativa (Ponce de León Armenta, 2010).

En América Latina el término de consulta popular se usa indistintamente para sondear la opinión de la población, sin importar la temática o la repercusión del mismo. Para efectos de este trabajo se considera necesario mencionar que la idea de consulta popular es el género y de éste, se derivan el plebiscito y el referéndum como medios de participación popular. Lo que nos lleva a la lógica de que todo plebiscito y referéndum son consultas populares, pero no todas las consultas populares son plebiscitos o referéndums.

Otra forma de diferenciación con el plebiscito y el referéndum se da con la obligatoriedad, ya que la única forma en que se puede hablar de una consulta popular es cuando no se tiene el carácter vinculatorio de realizar o llevar a cabo el resultado del mecanismo, sino solo sirve para establecer parámetros de la opinión pública.

2.2.2 Plebiscito.

La figura del plebiscito surge en Roma a la cual se le denominó *Plebiscitum*²⁸, éste es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica (Arteaga Nava, 1999). En otras palabras, este dispositivo permite tomar parte en temas de gobernabilidad.

Este instrumento faculta a todo el pueblo para que mediante el voto, se exprese respecto a determinada decisión fundamental sobre la organización política. Y con esto se contribuye a modernizar la democracia, reconociendo los derechos democráticos de los ciudadanos.

Con el plebiscito se dan resoluciones que toma el pueblo en pluralidad de votos y que representa a los actos de voluntad popular, mediante los cuales el pueblo exterioriza su opinión sobre un hecho determinado en la vida política de su comunidad (Sea Nacional, Estatal o Municipal). (Ponce de León Armenta, 2010)

Con este instrumento se ponen a consideración de la ciudadanía asuntos políticos o administrativos, que muchas veces no es obligatorio para la autoridad, pero es un importante indicador político del sentir social. (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referéndum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa., 2006)

El plebiscito puede tener carácter vinculatorio o no vinculatorio, todo depende de la forma en que se regule en el texto constitucional. De ser vinculatorio la autoridad está obligada a cumplir lo elegido por la ciudadanía en la votación del plebiscito, mientras que en el no vinculatorio tiene el carácter informativo, en este caso se puede entender como una consulta al pueblo o consulta popular.

²⁸ Eran las decisiones tomadas en la Asamblea de la plebe o *concilium plebis*

En la práctica del plebiscito se pretende que el ciudadano identifique los elementos necesarios de valoración que se someten a su consideración, para poder determinar si las decisiones tienen como fin cubrir sus necesidades, las de la colectividad y con ello emitir un análisis objetivo del tema puesto en plebiscito. Para lograr la conciencia así como la valoración antes mencionadas se necesita que, previo a la aplicación del instrumento, exista una campaña de difusión del tema en conflicto.

Es conveniente mencionar que Reyna Lara afirma que en algunas ocasiones, este instrumento se presenta desde la facultad de las autoridades para su implementación en los ciudadanos, pudiendo ser vinculatorio o no. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

En el caso anterior esta figura se llegó a usar como un instrumento que contribuía a la conservación del poder y no como un ingrediente de democratización, ya que los poderes justificaban sus determinaciones y no la voluntad del pueblo. Lo anterior, debido a que se consideraba que preguntar al pueblo concretamente sobre un tema y recibir un sí o no como respuesta hacia presumible la manipulación de la voluntad popular.

2.2.3 Referéndum.

Proviene del latín *referéndum/refere*, que significa referir y es la institución política con la que el pueblo o cuerpo electoral, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas (Ponce de León Armenta, 2010). Atendiendo a la utilidad pública como fin primordial.

El referéndum se entiende como el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el

pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa (Berlín Valenzuela, 1997). Dicho voto deberá ser universal, libre, directo, personal e intransferible para que en verdad sea un reflejo de la voluntad del pueblo.

Con este instrumento se faculta legalmente a que la ciudadanía intervenga directamente sobre los órganos de gobierno, para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico.

Con esto se aprueba o rechaza un acto legislativo que en este caso, si el resultado es obligatorio para la autoridad legislativa, es decir si se aprueba el referéndum se aplica el acto legislativo, en cambio sí se rechaza se obliga a los legisladores a retirar o modificar el cuerpo legal sujeto a referéndum.

El referéndum permite una vigilancia al trabajo o labor de los representantes en los órganos legislativos, es decir en el caso mexicano sería un control de las actuaciones de los diputados y senadores.

Esta figura se puede clasificar en cuatro formas diferentes pero que no son excluyentes una de otra: (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010):

- ❖ Facultativo.- Se regula jurídicamente con la posibilidad disyuntiva de poder o no realizarlo. Por lo general se realiza por potestad de los órganos del Estado, por el cual se presenta un proyecto sobre una reforma de ley y el cual es sometido a consulta con la finalidad de legitimar dicha reforma²⁹. El resultado por regla general es vinculante.

²⁹ Cabe mencionar que eso no constituye una obligación dentro del proceso legislativo para la aprobación de las leyes.

- ❖ Coercitivo u obligatorio.- Se realiza por los órganos del Estado de manera automática y por disposición constitucional en los casos de reforma o abrogación de la misma. Por lo general durante su aplicación el resultado de éste es vinculante.
- ❖ Popular.- Se presenta a petición de un número porcentual de ciudadanos y en un término establecido a partir de la vigencia de una ley al haber sido publicada y se solicita sea sometida a la voluntad popular. Por lo general es vinculante.
- ❖ Consultivo.- Es la única forma de que el mecanismo no sea vinculante y se convierte en una consulta popular, en ejercicio de la voluntad de los órganos del Estado. Éste únicamente sirve de manera indicativa para analizar la opinión pública.

De la clasificación anterior, es importante mencionar que los primeros dos son establecidos en la teoría democrática, mientras que las últimas dos, han sido herramientas que se han reflejado dentro de la práctica de los Estados que tienen la figura del referéndum como mecanismo de democracia directa.

Otra clasificación existente tiene que ver con el lapso de tiempo en que se realiza en relación con la ley a tratar en el instrumento (Escobar Fornos, 2002):

- ❖ Referéndum de ratificación o “post legem”: consiste en la facultad del pueblo para sancionar o anular leyes ya elaboradas. Se cuenta con un término de tiempo para que los ciudadanos puedan solicitar que la norma no entre en vigencia hasta que se someta a la aprobación popular. En caso de que no se dé la solicitud la ley quedara automáticamente promulgada.
- ❖ Referéndum consultivo o “ante legem”: Este se da antes de que la autoridad legislativa apruebe la ley, se consulta al pueblo la conveniencia de la misma. Si se aprueba se considera que la ley tendrá mayor legitimidad.

Algunos autores sostienen que el referéndum solo es aconsejable cuando las leyes se refieran a materias cuya comprensión no requiera de conocimientos especializados. En cambio, otros afirman que es posible informar al pueblo (cuestión que debería ser obligatoria), ya que cualquier tema puede ser entendido si se explica con sencillez e incluso se hace uso de ejemplos. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

La puesta en práctica de esta figura se caracteriza por cinco etapas (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010):

1. Solicitud del mecanismo cumpliendo con las formalidades, exponiendo los motivos y en caso de que sea a solicitud de los ciudadanos se debe verificar que se cumpla con los porcentajes establecidos.
2. Una vez aceptada la solicitud, esta se envía al organismo electoral para que éste convoque y establezca la organización del mecanismo. Se acompaña de una campaña de difusión previa por los medios locales y nacionales.
3. Es esta etapa es cuando se pone en consideración de los ciudadanos una o varias preguntas sobre el tema cuestión del referéndum.
4. Prosigue el conteo de los votos para determinar si de acuerdo con el porcentaje del resultado este se vuelve vinculatorio.
5. Por último, es el cumplimiento del resultado vinculatorio en caso de que sea así.

Con esta figura, el ciudadano puede ubicar cognoscitivamente la norma de acuerdo con la temática que se busca reformar o derogar, para así situarse en las consecuencias jurídicas y sociales de la existencia de la norma y, de ahí concluir las implicaciones que puede tener de ser reformada o derogada. Creando así una conciencia en el ciudadano, que le permite construir una serie de categorías de

importancia en el origen de la norma y en la naturaleza de su conformación, para así comprender la utilidad de su existencia y la aplicabilidad en su entorno.

De lo anterior se concluye que puede ser una forma gradual de avanzar en materia de participación ciudadana, primero sometiendo a materias que no requieran conocimientos técnicos ni especializados, para posteriormente ya con el compromiso que tendrá la ciudadanía, con los principios de educación así como el acceso a la información se pueden someter todas las leyes, logrando con esto que este mecanismo se pueda insertar en todos los niveles organizacionales de la sociedad.

Entre las figuras más socorridas en los Estados considerados democráticos, se encuentra que el referéndum es quizás el principal instrumento de democracia directa y, sin duda, el que más fácil aplicación tiene en ámbitos superiores al local. En el ámbito municipal, existe un uso abundante de los mismos en Suiza y EEUU, pero su celebración es más generalizada abarcando países donde los referéndums son casi inexistentes a nivel nacional. Pueden contar o no con reconocimiento legal, partiendo siempre de la iniciativa gubernamental o existir la posibilidad de que se produzcan por requerimiento ciudadano (iniciativa legislativa popular), ser o no vinculantes para las autoridades, pero su existencia es más frecuente que en niveles territoriales superiores y son un mecanismo propuesto a menudo como medio para superar complejos debates políticos locales. (Font, 2003)

Los temas tratados en el referéndum pueden ser muy variados, desde medio ambiente hasta el servicio militar o la integración europea. Si la mayor parte de las legislaciones tienden a excluir algunos temas pensando que no son apropiados para ser decididos en referéndum (impuestos), existen experiencias que tratan de demostrar que estos límites pueden ser superados. Es así como el referéndum celebrado en Exeter, Inglaterra en 1998 sobre el presupuesto municipal tuvo un desarrollo sugerente y su resultado fue la opción por un crecimiento moderado de

los impuestos, en contra de todas las expectativas que hacían temer que cualquier referéndum daría lugar a un resultado anti-impuestos. (Font, 2003)

Aunque el uso generalizado de referéndums crea toda clase de dudas, hay probablemente tres que destacan por encima de las demás (Font, 2003):

- ❖ El temor a la falta de información y por tanto al riesgo de manipulación del votante poco informado
- ❖ El peligro de que entren en conflicto con los mecanismos de la democracia representativa, debilitando a los partidos políticos son dos de las más frecuentemente escuchadas en entornos como el suizo o el norteamericano, donde son una práctica habitual.
- ❖ Un uso muy frecuente de los mismos o su aplicación a temas que no despierten suficiente interés generalizado, puede dar lugar a un fenómeno de fatiga o de escasa participación, con lo que probablemente los participantes dejen de ser representativos del conjunto de la comunidad.

2.2.4 Iniciativa popular.

En la iniciativa popular se encuentra que:

“Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral³⁰”.

Es la iniciativa popular la que permite proponer iniciativas de ley o modificaciones a la legislación ya existente, en este caso, depende de la forma en que se reglamente la figura, puede que conlleve solo la implicación de la discusión de la ley propuesta o se da la oportunidad de que el mismo legislador pueda hacer una contrapropuesta que considere la iniciativa inicial pero que la mejore. (González

³⁰ (Berlín Valenzuela, 1997) Pp.503

Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referéndum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa., 2006)

La iniciativa popular se puede presentar de dos maneras:

- ❖ Por medio de la promoción de un número establecido de ciudadanos, los cuales deberán firmar la solicitud para comprobar que se alcanzó el porcentaje requerido. Es pertinente aclarar que dicho porcentaje solo es para que pueda ser analizada y estudiada la propuesta.
- ❖ Cuando uno o más ciudadanos solicitan a los órganos competentes que propongan una iniciativa de ley, pero siempre quedando la potestad en la autoridad de decidir su procedibilidad y la forma de actuar respecto de la elaboración de la norma solicitada. Esta figura también conocida como iniciativa legislativa no formulada, se da en el simple ejercicio del derecho de petición.

Esta figura al igual que en el referéndum, requiere que el ciudadano identifique la aplicabilidad de la norma para así determinar la utilidad y ventajas de ésta para cubrir la necesidad colectiva. Valorando primero la utilidad en sí que proporciona la norma, posteriormente el interés común y finalmente la utilidad pública. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Lo antes expuesto permite que el ciudadano reconstruya la credibilidad en sí mismo, para contribuir en la democracia de su comunidad y con eso generar nuevos proyectos que mejoren su entorno.

Se considera que este mecanismo desempeña un papel muy importante para corregir las deficiencias existentes de la democracia representativa, ya que constriñe a la autoridad a analizar las demandas populares, a suprimir omisiones

parlamentarias, complementar normas, en palabras de Da Silva “se pueden corregir los pecados por omisión de los poderes públicos”. (Da Silva, 2002)

Algunos autores encuentran como obstáculo la ausencia de regulación procedimental de este mecanismo, así como la falta del robustecimiento del carácter deliberativo que tiene el ciudadano, ya que no se puede llegar a consenso y por lo mismo no se llegan a acuerdos para el establecimiento de una iniciativa fuerte. (Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

Otro problema que se encuentra es que el ciudadano carece del conocimiento sobre la técnica legislativa correcta, lo que conlleva a que el ciudadano no sepa realizar la misma. Pero se considera que con la correspondiente información y educación paulatina que se va adquiriendo puede llegar a comprender los principios básicos del procedimiento legislativo.

2.2.5 Revocación de mandato.

La revocación de mandato se conceptualiza como: el medio por el cual los ciudadanos deponen a un representante o autoridad administrativa y en el cual la dimisión es obligatoria, también se le conoce como el *recall* (González Villaseñor, Breviario Jurídico 40: El Referéndum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa., 2006). Siempre teniendo en cuenta que el objetivo es remover a la autoridad debido a que no cumplió o complementó los programas o políticas públicas que debía realizar para cubrir las necesidades sociales.

Por este medio Hugo Concha establece que el pueblo retira de sus funciones antes del vencimiento del término del cargo para el que fue electo, mediante una consulta pública con la que se resuelve su permanencia o deposición del mismo.

(Reyna Lara, El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana., 2010)

La revocación se puede aplicar a todo representante político que haya sido elegido por medio del voto popular, para los poderes establecidos por la organización política y que no cumpliera con el programa o compromiso.

Con esta revocación se busca quitar a la autoridad en caso de incumplimiento del programa o compromiso que debía realizar, para demostrar lo anterior se deberá hacer un desglose cronológico de las actividades realizadas para determinar su incumplimiento objetivamente.

Para el uso de este mecanismo se deben de establecer requisitos precisos y rigurosos, algunos autores como Ponce de León consideran necesario el pre-establecimiento de la realización de la revocación en periodos fijos, mientras que otros como Boaventura Sousa consideran que debe dejarse abierta y sujeta solo a la actuación de los conductores políticos como evaluación de su desempeño.

Es necesario que el ciudadano tenga un análisis de hechos consumados sobre la funcionalidad que el servidor público desempeña en su cargo, esto con el fin de tener la información de manera objetiva y así lograr una correcta aplicación del mecanismo.

En la práctica, la revocación de mandato se realiza mediante la figura del plebiscito, a través del procedimiento siguiente: se presenta la solicitud por un número porcentual de ciudadanos exponiendo los motivos o faltas del funcionario; una vez admitida la solicitud se somete al consentimiento de la mayoría de los ciudadanos; si la votación es favorable se revoca de funciones a la autoridad, en caso contrario, se mantiene en el puesto; si se decide la revocación es necesario que se convoque a un nuevo proceso electoral, para que un nuevo servidor público tome el cargo.

Por otro lado, esta herramienta puede adquirir carácter legislativo, ya que se trata de una petición por parte de los ciudadanos, cuando existan elementos que constaten que las funciones de determinada autoridad no son acordes con el actuar establecido y se somete a la aprobación del poder legislativo, para que éste califique los posibles hechos u actos, además que por el estudio del caso se emita un dictamen, siempre siguiendo un procedimiento establecido en la norma.

Se considera significativo hacer mención de la existencia de la figura de remoción, la cual es similar a la revocación de mandato, solo que ésta es aplicada para aquellos servidores o funcionarios que no han sido elegidos mediante el voto popular y que no cumplieron con su función, o se presentaron delitos de mal manejo de los recursos público.

2.2.6 Mecanismos de democracia participativa.

Se considera importante hacer mención de dos mecanismos de la democracia participativa, que han tenido una gran repercusión en las sociedades donde se han aplicado y que se piensa podrían generar un cambio en la participación ciudadana en México. El presupuesto participativo y el presupuesto de género.

En 1989 en Brasil (Porto Alegre) se establece una nueva modalidad de administración municipal, a la que se le denominó como “administración popular”, una innovación institucional que tenía como objetivo el garantizar la participación ciudadana en la preparación y ejecución del presupuesto, la distribución de recursos así como la definición de prioridades de inversión. (Sousa Santos, Presupuesto Participativo en Porto Alegre: Para una Democracia Redistributiva, 2004)

El presupuesto participativo surge como una forma de redistribución social tomando como fundamento a la democracia participativa. Dicho mecanismo

garantiza la participación popular en la preparación y desarrollo del presupuesto municipal, con lo que se redefine la distribución de los recursos además de las prioridades de inversión. Configurando un modelo de cogobierno, en el que se comparte el poder político por medio de una red de instituciones democráticas³¹. (Sousa Santos, Dos Democracias, Dos Legaldiades: El Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil., 2007)

Este mecanismo se considera como una política participativa de nivel local, que responde a las demandas de los sectores menos favorecidos, pugnando por una distribución más justa de los bienes públicos de las ciudades

El principal fin del presupuesto participativo es el de impulsar y mantener un mecanismo permanente para la gestión conjunta de los recursos públicos, tomando decisiones comunes. Así como también establecer una herramienta de responsabilidad pública que permita un control sobre el cumplimiento efectivo de las decisiones.

Con este método se busca romper con la tradición autoritaria y patrimonialista de las políticas públicas, recurriendo a la participación de la población de manera directa en las distintas fases de preparación, realización, así como de distribución del presupuesto, con especial énfasis en la definición de prioridades de distribución de los recursos de inversión

La distribución de los recursos se logra mediante un sistema de participación planificada, basado en criterios de justicia redistributiva, que comienza con la selección de prioridades por los órganos de participación, continúa con la aprobación de las mismas y finaliza con la aplicación del presupuesto en las obras o actividades establecidas.

³¹ Dichas instituciones se encargan de adoptar decisiones mediante la deliberación, el consenso y el compromiso.

Boaventura de Sousa (2007) considera que el presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación comunitario, que se toma como el “embrión de la democracia redistributiva”, el cual se basa en tres principios fundamentales, además de en un conjunto de instituciones que funcionan como canales de participación popular.

Los tres principios son (Sousa Santos, Dos Democracias, Dos Legaldades: El Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil., 2007):

- Todos los ciudadanos tienen derecho a participar
- La participación ocurre mediante una combinación entre normas de la democracia directa así como de la representativa, canalizándose por instituciones que funcionan y se rigen por normas establecidas por los mismos participantes.
- Los recursos de inversión son distribuidos por medio de un método objetivo que se basa en criterios generales y técnicos.

Las instituciones que menciona Boaventura Sousa (2007) se componen por tres tipos de órganos:

- Organismos administrativos del ejecutivo municipal, los cuales son responsables de la gestión del debate presupuestal con los ciudadanos.
- Organizaciones comunitarias que gozan de autonomía frente al gobierno municipal, son aquellas que median entre la participación ciudadana y la elección de las prioridades para las diferentes zonas de la ciudad.
- Instituciones mediadoras de la participación comunitaria que vinculan a las dos anteriores.

El proceso de toma de decisiones en el presupuesto participativo se basa en reglas generales además de criterios de justicia distributiva, discutidos y aprobados en órganos institucionales regulares, en los que las clases populares tienen representación mayoritaria. Así también la selección de prioridades u obras se hace por medio de criterios objetivos, definidos por un proceso de negociación

muy complejo, siempre basándose en los principios de objetividad y transparencia. (Sousa Santos, Presupuesto Participativo en Porto Alegre: Para una Democracia Redistributiva, 2004)

Por otro lado se está dando un caso muy particular con la participación ciudadana en las políticas públicas, ya que se ha dado una exclusión sistemática de la mayoría de las personas en la formulación de las mismas.

Es por lo anterior que se considera importante mencionar el caso de Tanzania con la Iniciativa del Presupuesto de Género³². Dicha idea de presupuesto consiste en utilizar una “lente de género” para estudiar las políticas públicas nacionales, los gastos e ingresos públicos y así promover una distribución más equitativa. (Rusimbi & Mbilinyi, 2007)

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) conceptualiza al presupuesto de género como:

“aquellos procesos, herramientas y propuestas que entienden que las relaciones de género marcan pautas sociales, económicas y políticas que repercuten en que el presupuesto tenga un impacto diferenciado sobre hombres y mujeres, tomando en consideración las necesidades, privilegios, derechos y obligaciones que las mujeres y los hombres tienen en sociedad³³.”

El presupuesto de género conlleva el impulso activo de la igualdad para las mujeres y los jóvenes, pero también hace una inclusión a los grupos marginados, da un uso equitativo de los recursos, genera una responsabilidad pública para los líderes, además de dar una mayor participación directa en los procesos de adopción de decisiones y en la producción de derechos.

³² Surge esta idea cuando una investigación reveló que los procesos presupuestales y las políticas públicas eran excluyentes y muchas veces iba en contra de los intereses de los grupos pobres. (Rusimbi & Mbilinyi, 2007) pp.265

³³ Crf. http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&task=view&id=368

Los objetivos generales de la inclusión del presupuesto de género son “democratizar la gobernanza y los procesos de creación del derecho en los campos económicos y políticos”, con lo que se le da empoderamiento a las mujeres y hombres de escasos recursos o de ciertas condiciones, que los hacen marginales a visión de la demás sociedad, para que puedan enfrentarse a las políticas macroeconómicas, así como a los procesos de las políticas públicas. (Rusimbi & Mbilinyi, 2007)

El presupuesto de género dio como resultado una intervención más efectiva en los procesos tanto locales como nacionales, en donde se adoptan decisiones colectivamente y se aplican los resultados de dichas decisiones para beneficio de toda la comunidad

2.3 La actualidad de los mecanismos de democracia en México.

Una vez expuestos los conceptos generales, así como los mecanismos de la democracia directa y participativa se considera que para concluir este apartado, es importante hacer mención de su aplicación en el Estado mexicano, haciendo énfasis en la reciente reforma político-electoral del 2014.

La realidad mexicana en materia de mecanismos de democracia directa y participativa es nueva, pero además se considera que falta mucho por avanzar en esta área, aunque ya se dio un comienzo en materia jurídica con la inclusión constitucional de algunas de las figuras mencionadas en este capítulo.

El 2 de agosto de 2012 se realiza el primer acercamiento en esta materia al adicionar las fracciones VII y VIII del artículo 35 constitucional, además de la fracción III del artículo 36; con su posterior modificación del 10 de febrero de 2014 en la denominada reforma político-electoral.

La fracción VII del artículo 35 se refiere a la iniciativa ciudadana o iniciativa popular, con esto se otorga el derecho a que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de leyes. La fracción en comento se transcribe a continuación:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

De lo anterior se desprende la potestad para iniciar las leyes por parte de los ciudadanos, así también aunque no existe una ley secundaria que se encargue específicamente de la iniciativa ciudadana, la misma fracción VII nos remite a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual el 20 de mayo de 2014 se crea el Título Quinto “De la Iniciativa Ciudadana y Preferente”, que en sus artículos 130 al 133 regula la figura antes mencionada.

De la ley antes dicha, se considera importante mencionar algunas particularidades:

- ❖ Se requiere el 0.13% de la lista nominal para presentar la iniciativa
- ❖ Solo puede ser respecto de materias competencia del Congreso de la Unión
- ❖ Una vez que la autoridad electoral aprueba el porcentaje, se continúa con el procedimiento legislativo establecido en dicha ley y en los reglamentos de cada una de las cámaras.
- ❖ Se designa un representante, el cual deberá asistir a las reuniones de comisión con el fin exponer el contenido de la propuesta.
- ❖ Dicho representante tendrá uso de voz hasta antes del inicio del proceso de deliberación y votación.

Ahora bien respecto de la fracción VIII del artículo 35, ésta se refiere a la consulta popular, la que como se mencionó anteriormente es la base del referéndum y del plebiscito, ya que al ser una figura más general permite la aplicación de ambas.

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

En el precepto antes mencionado se establece el derecho de votar en las consultas populares respecto temas de trascendencia nacional, esta idea nos permite abrir el panorama respecto de la aplicación de esta figura, ya que dependiendo del tema en conflicto se puede estar en presencia de un plebiscito o de un referéndum.

Así también con fundamento en esta fracción se publica el 14 de marzo de 2014 la Ley Federal de Consulta Popular, norma reglamentaria del mecanismo en comento, de ésta se considera importante mencionar los siguientes puntos:

- ❖ La trascendencia nacional es calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada cámara, cuando el mecanismo es propuesto por el poder ejecutivo o legislativo; en el caso de que sea propuesta ciudadana la trascendencia la calificará la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ❖ Las consultas se deberán realizar el mismo día de la jornada electoral próxima.
- ❖ Se requiere el 2% de los electores en la lista nominal para poder solicitar una consulta popular.
- ❖ Los ciudadanos podrán respaldar la petición de más de una consulta, pero no proceden las solicitudes que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen el 20% de las firmas. En este caso solo procede la primera solicitud realizada.
- ❖ Se establece un periodo de campaña de difusión de la consulta a realizar y ésta se hará en uso de los tiempos que la autoridad electoral tiene en radio y televisión.
- ❖ La realización de la jornada de consulta popular se rige por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- ❖ La consulta será vinculante cuando haya participado al menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.

En cuanto a la fracción III del artículo 36, solo se puede comentar que es el complemento de los preceptos anteriores, ya que establece la obligación correlativa a la participación en las consultas populares.

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

De lo anterior, solo se puede comentar que se considera una norma imperfecta, ya que si bien se establece la obligación de la participación ciudadana en la consulta popular, no se encuentra alguna norma correlativa que imponga una sanción para aquellos ciudadanos que no cumplan con la misma.

Capítulo 3.- La democracia directa y participativa en el caso español.

En el presente capítulo se postula un análisis de la aplicación de la democracia directa y participativa en el Estado español, lo anterior debido a que se tuvo la oportunidad de conocer la situación española en esta materia, gracias a una estancia de investigación que se realizó en la ciudad de Málaga, esto con el fin de entender en la práctica como se aplican legalmente estas figuras y el uso que se le da a las mismas en el contexto ibérico.

Es así como se realiza una revisión de la Constitución Española y de las leyes reglamentarias que emanen de ésta, para la regulación de la participación ciudadana.

Complementando el análisis, se aborda el caso de la condición en las comunidades autónomas, siendo importante destacar que España se compone por diecisiete comunidades, es por esto que para no extender el trabajo se considera suficiente hablar de una sola comunidad autonómica, por lo tanto se hace referencia al Estatuto de Autonomía de Andalucía debido a que en la reciente reforma del 2007 en el referido ordenamiento se integraron puntos fundamentales de la participación ciudadana.

3.1 La Constitución española y los Estatutos Autonómicos.

A partir del año 2006 se señala en los Estatutos de Autonomía de las comunidades de España, una serie de reformas tendientes a una visión participativa de la sociedad que involucra a todos los tipos de relaciones entre individuos, grupos, ciudadanos y poderes públicos; debido a la exigencia derivada del incremento de intervención estatal. Con esto, se reconoce a la participación como un derecho. (Pérez Alberdi, 2008)

El derecho de participación tiene sustento constitucional en el Estado español, para esto es necesario remitirse al artículo 9.2 de la Constitución española de 1978 en el que se establece:

Artículo 9. 2 Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Con esto se impone la obligación a los poderes públicos de facilitar así como promover la participación de los ciudadanos en la vida política, económica y social, lo que cimienta las bases de la participación ciudadana; por lo tanto de los mecanismos de democracia directa y participativa.

Lo anterior se complementa con el artículo 23.1 del documento constitucional que insta el derecho de los ciudadanos para participar:

Artículo 23.1 Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Es así como se ponen las bases de la democracia representativa y participativa. Aunque cabe mencionar que inicialmente el Tribunal Constitucional emitió jurisprudencia³⁴ respecto del anterior precepto, en el que se acota esa

³⁴ STC (Sentencia del Tribunal Constitucional) 51/1984, de 21 de Abril. Fundamento jurídico 2.º se define el concepto de participación en los asuntos públicos como sigue: «Se trata del derecho fundamental, en que se encarna el derecho de participación política en el sistema democrático de un Estado social y democrático de Derecho, que consagra el artículo 1.º, y es la forma de ejercitar la soberanía que el mismo precepto consagra que reside en el pueblo español. Por eso, ‘la participación en los asuntos públicos, a que se refiere el artículo 23, es en primera línea la que se realiza al elegir los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el artículo 66 de la Constitución, y puede entenderse asimismo que abarca también la participación en el Gobierno de las Entidades en que el Estado se organiza territorialmente, de acuerdo con el artículo 137 de la Constitución». Las bases de la argumentación de esta STC, podemos encontrarla ya en el ATC (Auto del Tribunal Constitucional) 153/1982 y en las SSTC 53/1982, 5/1983, 23/1983 y 23/1984. Y se reitera en otras muchas entre las que podemos citar, por más conocidas, los AATC 740/1984, 942/1985 y 25/1998 y las SSTC 189/1993, 212/1993, 80/1994 y 119/1995.

participación, en la elección de los miembros de las Cortes Generales como representantes del pueblo, con lo que se limita en lo estrictamente político, por lo que carece de carácter real en los asuntos públicos.

Posteriormente, se da un cambio de perspectiva al respecto, con la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 119/1995 en la que se amplía la manera de ver a la participación española, distinguiendo dos tipos de democracia: la política –ejercida por instituciones representativas que se complementan con mecanismos directos, como referéndum, iniciativa popular y concejo abierto–, y la participativa, que el Tribunal Constitucional la define como:

“...conglomerado de instituciones participativas que tienen en común un componente o dimensión sectorial, de defensa de intereses particulares o concretos de los individuos o los grupos en los que estos se integran”.

Pérez Alberdi advierte que en el precepto 23 de la Constitución española se integran únicamente como derechos fundamentales a los mecanismos de la democracia política, mientras que los que hacen referencia a la participativa tienen la eficacia constitucional de la norma en la que están integrados (Pérez Alberdi, 2008) . Es decir, que algunos pertenecen al esquema de derechos fundamentales y otros a los derechos constitucionales.

Del análisis de la Constitución Española se desprenden una serie de artículos que permiten o establecen las bases para la aplicación de la democracia participativa, en el Estado Ibérico y sus Comunidades Autónomas, como son:

- ❖ Artículo 27.- Con la participación de los profesores, padres y alumnos en el control y gestión de los centros educativos sostenidos por fondos públicos.
- ❖ Artículo 48.- Promoción por parte de los poderes públicos de la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural.

- ❖ Artículo 51.2.- Fomento de las organizaciones de consumidores y usuarios de la defensa de sus intereses.
- ❖ Artículo 105.- La participación en la administración pública.
- ❖ Artículo 129.- Participación en la seguridad social y en las actividades de los organismos públicos cuya función afecte la calidad de vida o al bienestar.
- ❖ Artículo 131.- Cooperación en la planificación económica general.

La Constitución Española permite que las Comunidades Autónomas puedan crear las formas de consulta popular que considere oportunas en el ámbito de su competencia, además de otorgarles una estructura y normatividad que se considere adecuada, lo anterior en uso de la facultad de regulación de sus instituciones propias que le otorga el artículo 148.1.1º:

Artículo 148.1 Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno

Además de lo señalado por la Constitución Española, la participación ciudadana se perfecciona en los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril del año referido, Reguladora de las Bases del Régimen Local. De la última se destaca la obligación de los municipios para aprobar un reglamento orgánico de participación ciudadana. Lo que muestra jurídicamente una estructura fuerte de participación ciudadana en todos los niveles de gobierno del Estado Español (Nacional, Autonómico, Provincial y Municipal).

A nivel autonómico se contempla una “Carta de Derechos y Deberes de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma”, la que se encarga de regular los derechos de participación de manera profunda, misma que se encuentra institucionalizada en los Estatutos de Autonomía.

Para efectos de este trabajo, se realiza un análisis de los derechos de participación ciudadana del Estatuto de Autonomía de Andalucía, así como de la Carta de Derechos y Deberes de la misma comunidad autónoma. Teniendo como base fundamental la participación, que es un principio que debe de regir la actuación de los poderes públicos.

Para esta Comunidad Autónoma la participación ciudadana es parte de los objetivos básicos, tal como lo establece el artículo 10 del Estatuto en el que la democracia participativa es uno de los tres pilares fundamentales que estructuran el programa político y la actuación de los poderes públicos:

Artículo 10. Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma.

1. La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias.

3. Para todo ello, la Comunidad Autónoma, en defensa del interés general, ejercerá sus poderes con los siguientes objetivos básicos:

19.º La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.

Al igual que en la Constitución Española, en el Estatuto Autonómico se establecen la democracia política y la participativa. Los derechos de democracia política se regulan en el artículo 30:

Artículo 30. Participación política.

1. Conforme al artículo 5, los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes. Este derecho comprende:

a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos.

b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.

d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

2. La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea.

De lo anterior se desprende el uso de algunos de los mecanismos de democracia directa, que fueron descritos en el Capítulo II del presente trabajo, como son: iniciativas legislativas y consultas populares.

Adicionando a la democracia política se encuentra la participativa, la cual el Estatuto Andaluz reconoce en su articulado, tal como se expone en el siguiente desglose:

- ❖ Artículo 26.- Participación en el trabajo, por medio de organizaciones sindicales y empresariales.
- ❖ Artículo 27.- Participación de consumidores y usuarios de bienes y servicios.
- ❖ Artículo 31.- Participación en la buena administración.
- ❖ Artículo 36.1.d.- Se impone la obligación jurídica de participación en la administración electoral³⁵.

³⁵ Dicha obligación no es que instaure el voto obligatorio, sino establece el deber de cumplir las obligaciones necesarias de la participación de los ciudadanos en la Administración electoral (Pérez Alberdi, 2008)

- ❖ Artículo 37.- En los principios rectores de las políticas públicas se establecen algunos de contenido participativo.

Es así como a nivel nacional y autonómico, se regula la participación ciudadana en las normas fundamentales de los niveles superiores de organización del Estado Español. Como se mencionó en párrafos anteriores, esta participación se complementa con las leyes reglamentarias, realizadas expresamente para normativizar los mecanismos de democracia.

3.2 La consulta popular y el referendo.

El nacimiento del nuevo Estado Español tiene su sustento en un referéndum, es así que 1978 se somete a la consideración ciudadana la ratificación de la Constitución que actualmente rige al país ibérico. La aplicación de este mecanismo arrojó una participación del 67%, con un 88.5% de votos que aceptaban la nueva norma fundamental (Welp, 2009).

Con esta nueva Constitución se configuran ciertos tipos de consulta popular o referéndum:

- ❖ Referéndum de carácter consultivo (art. 92)
- ❖ Referéndum obligatorio o potestativo en relación a la reforma constitucional (168.3)
- ❖ Referendos vinculados al proceso autonómico (art. 151.1 y 151.2)

Completando el esquema legal de este mecanismo, se encuentra la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero del año mencionado, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, la cual reglamenta de manera amplia la aplicación de este mecanismo en el ámbito nacional.

A continuación se hace un listado de las ideas principales que maneja la ley antes mencionada en sus 19 artículos:

- ❖ La convocatoria a referéndum es competencia del Estado, ya sea el gobierno a través del presidente, el congreso de los diputados o el Rey.
- ❖ Solo se autorizan los tres tipos de referendos mencionados en párrafos anteriores.
- ❖ El procedimiento se ajustará al régimen electoral general.
- ❖ Se establece un periodo de campaña de propaganda de entre diez y veinte días, en el que se obliga a los medios de difusión de titularidad pública de otorgar espacios gratuitos a los grupos políticos con representación en las Cortes Generales.
- ❖ Los resultados se publican en el Boletín Oficial del Estado y cuando se refiera a una comunidad autónoma en el Boletín o Diario Oficial de la misma.
- ❖ Los acuerdos sobre el resultado del escrutinio podrá ser impugnado a través del recurso contencioso-electoral, del que deberán conocer las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias Territoriales.

A pesar del establecimiento legal de esta figura algunos autores lo consideran como un derecho limitado, ya que solo es obligatorio para determinadas reformas constitucionales, no es vinculante cuando es convocado por el Presidente del Gobierno español y no es posible que sea convocado por la ciudadanía (Welp, 2009).

Ahora bien, respecto al ámbito autonómico además de la modalidad establecida en la Constitución Española en los artículos 151.1 y 151.2, en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía se establecen ciertas disposiciones encaminadas a normar tanto la consulta popular como el referéndum, pero con ciertas restricciones:

- ❖ Artículo 78.- Se autorizan las consultas populares pero siendo de competencia exclusiva el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria para la Junta de Andalucía. Con excepción del referéndum.
- ❖ Artículo 111.3.- Se establece la existencia de una ley encargada de regular las modalidades de consulta popular.
- ❖ Artículo 117.4.- Se le atribuye al presidente de la Junta el proponer por iniciativa propia o por solicitud de los ciudadanos la celebración de consultas populares.
- ❖ Artículo 248.- La reforma al estatuto se someterá a referéndum en un plazo máximo de seis meses.
- ❖ La disposición adicional quinta, establece que el único uso del referéndum será para aprobar la reforma del Estatuto de Autonomía.

Complementando lo anterior, está la Ley 2/2001, de 3 de mayo del año referido, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía. Que regula lo establecido en el Estatuto de Autonomía Andaluz, misma que establece las siguientes disposiciones:

- ❖ Se insta a la consulta popular para asuntos de competencia municipal y de carácter local. Siempre y cuando no vaya en contra del ordenamiento jurídico o se refiera a la Hacienda local.
- ❖ El procedimiento se puede iniciar por la corporación municipal o un grupo municipal o un grupo de vecinos estableciendo los siguientes mínimos:
 - Municipios de hasta 5000 habitantes el diez por ciento de los mismos.
 - Municipios de 5001 a 50000 habitantes, 500 más el siete por ciento de los habitantes que excedan de 5000.
 - Municipios de 50001 a 100000 habitantes, 3650 más el cinco por ciento de los habitantes que excedan de 50000.

- Municipios de más de 100000 habitantes, 6150 más el tres por ciento de los habitantes que excedan de 100000.
- ❖ Una vez aceptada la iniciativa se debe pedir la autorización al gobierno nacional.
- ❖ La convocatoria se realiza mediante un decreto que emite el Alcalde o el Presidente de la Junta.
- ❖ El organismo encargado de llevarla a cabo será la Junta Electoral de Andalucía y la Junta Electoral de Zona, dependiendo el ámbito de aplicación (Autonómico, provincial o municipal).
- ❖ Se obliga a realizar una campaña de información que deberá durar entre diez y quince días.
- ❖ El escrutinio lo realiza cada Junta Electoral de Zona.
- ❖ El resultado se publica en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y de la provincia.

Para concluir con este tema, una vez expuestas las disposiciones que interesan al presente trabajo del entramado legal español, sobre la consulta popular y el referéndum, se considera importante mencionar los casos de aplicación de estos tanto a nivel nacional como autonómico. Con lo que se pretende entender la forma de aplicación de estas herramientas.

A nivel nacional se encuentra que España, ha usado el referéndum en dos ocasiones a partir de la promulgación de la Constitución de 1978. El primer caso ocurrió en 1986, cuando se preguntó al pueblo español acerca de la permanencia de su Estado en la Organización del Tratado del Atlántico Norte, al que pertenecían desde 1982.

El segundo caso en el que se practicó, fue el de 2005, cuando se consultó a los ciudadanos ibéricos sobre la ratificación de la Constitución Europea. En esta ocasión se da un 77% de la votación en favor del “sí”. Aquel resultado, a pesar de

no ser vinculante, sirvió para fijar la visión de pueblo y encaminó al parlamento para que realizara la ratificación de la Constitución Europea.

En el ámbito autonómico andaluz, también la figura del referéndum se ha aplicado en dos ocasiones a nivel general. Primero en 1980, cuando bajo esta práctica se sometió a consideración de la ciudadanía, para el acceso a la incorporación al Régimen de Autonomía de la comunidad andaluz; cabe mencionar que esta situación solo se ha realizado en esta comunidad autónoma.

La segunda ocasión es en el 2007, cuando por orden del gobierno español se solicitó la ratificación a las reformas realizadas al Estatuto de Autonomía andaluz. Dicha modificación normativa se consideró pionera de la democracia participativa en las comunidades autónomas, ya que ésta es la única en establecer, entre sus tres objetivos rectores, la democracia participativa, tal como se observa en el artículo 10 del estatuto andaluz.

3.3 La Iniciativa legislativa popular.

En la norma fundamental española se establece la iniciativa legislativa popular en el artículo 87.3:

Artículo 87.3 Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Del anterior precepto se desprende la existencia de una ley orgánica encargada de normar todo lo relativo a esta figura; además de que establece el requisito mínimo de firmas (500, 000) para proponer la iniciativa y las restricciones constitucionales. El referido ordenamiento es la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de

marzo del año antes mencionado, que consta de 15 artículos, de los que se puede destacar lo siguiente:

- ❖ Las materias de exclusión son:
 - Las propias de las leyes orgánicas.
 - Las de naturaleza tributaria.
 - Las de carácter internacional.
 - La prerrogativa de gracia.
 - Relativas a la actividad económica general.
 - Acerca del presupuesto general del Estado y de las Cortes Generales.
- ❖ La propuesta deberá contener:
 - El texto articulado de la proposición de ley precedido de una exposición de motivos.
 - Un documento en el que se detallen las razones que aconsejan, a juicio de los firmantes, la tramitación y aprobación por las Cámaras de la proposición de ley.
 - La relación de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa.
- ❖ Se reafirma el mínimo de quinientos mil electores autenticados por la Junta Electoral Central y las Juntas Electorales Provinciales, estas últimas tienen un papel auxiliar.
- ❖ El procedimiento consta de:
 - La formulación.
 - Admisión para trámite.
 - Recogida y acreditación de firmas.
 - Tramitación parlamentaria.
- ❖ Se inicia ante la Mesa del Congreso de los Diputados. Quien será la encargada de admitir o no la propuesta.
- ❖ Contra la no admisión procede el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

- ❖ Si se admite la propuesta se le dará la tramitación parlamentaria correspondiente, iniciando el debate con la lectura del documento de razones.

El mecanismo ha sido recogido e institucionalizado en los Estatutos de Autonomía, en específico en el ámbito andaluz la figura se regula en los artículos 111.2 y 113 que a la letra establece:

Artículo 111. Iniciativa legislativa.

2. Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular.

Artículo 113. Participación ciudadana en el procedimiento legislativo.

Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

A diferencia de la Constitución española, el estatuto de Andalucía no fija bases para la figura de la iniciativa legislativa popular, sino que remite a una ley secundaria que también contiene la iniciativa de los ayuntamientos.

El ordenamiento que emana de la norma anterior es la Ley 5/1988, de 17 de octubre del año antes referido, sobre iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos; del mencionado ordenamiento los puntos que se consideran importantes son:

- ❖ El mínimo de firmas requeridas es de cuarenta mil ciudadanos.
- ❖ Las exclusiones por cuestiones de materia son:
 - Las que no sean materia de competencia de la comunidad autónoma.
 - La tributaria.
 - La planificación económica.
 - Lo referente a organizaciones de autogobierno.
 - Sobre deuda pública y presupuesto.

- ❖ También procede el recurso de amparo contra la no admisión, ante el tribunal Constitucional.
- ❖ Se exigen los mismos requisitos que la propuesta debe contener que a nivel constitucional.
- ❖ Se inicia ante la mesa del parlamento.
- ❖ El mismo trámite que a nivel nacional.

Del análisis de la ley de iniciativa popular andaluza, se concluye que es una copia de la ley nacional sobre la materia, con las adecuaciones porcentuales de ciudadanos y de los organismos autonómicos que intervienen en el procedimiento; agregándole la parte de la iniciativa de los ayuntamientos que para el presente trabajo no presenta relevancia alguna.

En la comunidad autónoma de Andalucía en noviembre de 2012 se estableció en el reglamento del parlamento autonómico la instauración del denominado <<escaño 110³⁶>>, el cual es usado por los promotores de una iniciativa legislativa popular con el fin de que un representante pueda presentarla y defenderla personalmente ante el parlamento, lo anterior se considera una novedad que complementa a la iniciativa legislativa popular.

Esta nueva figura también conocida como escaño popular, permite un mayor acercamiento a la participación ciudadana, dado que además del derecho para presentar una iniciativa legislativa, se les concede a los ciudadanos la potestad de defender su iniciativa y postura al interior del parlamento. Otorgándole al representante voz pero no voto, durante el tiempo que se discuta la iniciativa legislativa popular presentada.

³⁶ Se le denomina 110, ya que el parlamento de Andalucía se compone de 109 integrantes y lo que se hace en caso de hacer uso de la figura del escaño popular es que se agrega otro puesto (con voz) en el parlamento, únicamente para hablar y estar presente en el debate de la iniciativa popular.

El 25 de junio de 2014 se hace uso por primera vez en España del escaño popular al centro del parlamento andaluz, en discusión de la reforma a la ley electoral andaluza.

3.4 Otras figuras relevantes de participación ciudadana.

Complementando las figuras de participación se encuentran el <<concejo abierto>> como medio directo de participación ciudadana, figura con mil años de existencia y que a la fecha sigue teniendo aplicación en municipios españoles. Por otro lado, encontramos la figura del <<defensor del pueblo>>, que siendo un medio de defensa de los derechos de los habitantes en España, a su vez es un medio indirecto permite la participación ciudadana.

3.4.1 El concejo abierto

Es un sistema democrático directo, para el gobierno y la administración de pequeños municipios españoles, en el que se convierte en concejales a todos los vecinos con capacidad de goce y ejercicio, para que puedan intervenir en la vida política. Su fundamento constitucional está en lo relativo a la administración local, en el artículo 140:

Artículo 140

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

El precepto anterior se complementa con la ley reguladora de las bases del régimen local, que en su artículo 29 establece cuando un municipio puede funcionar en <<concejo abierto>>:

Artículo 29

1. Funcionan en Concejo Abierto:

a) Los municipios que tradicional y voluntariamente cuenten con ese singular régimen de gobierno y administración.

b) Aquellos otros en los que por su localización geográfica, la mejor gestión de los intereses municipales u otras circunstancias lo hagan aconsejable.

2. La constitución en concejo abierto de los municipios a que se refiere el apartado b) del número anterior, requiere petición de la mayoría de los vecinos, decisión favorable por mayoría de dos tercios de los miembros del Ayuntamiento y aprobación por la Comunidad Autónoma.

3. En el régimen de Concejo Abierto, el gobierno y la administración municipales corresponden a un Alcalde y una asamblea vecinal de la que forman parte todos los electores. Ajustan su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta Ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

4. No obstante lo anterior, los alcaldes de las corporaciones de municipios de menos de 100 residentes podrán convocar a sus vecinos a Concejo Abierto para decisiones de especial trascendencia para el municipio. Si así lo hicieren deberán someterse obligatoriamente al criterio de la Asamblea vecinal constituida al efecto.

Los municipios que con anterioridad venían obligados por Ley en función del número de residentes a funcionar en Concejo Abierto, podrán continuar con ese régimen especial de gobierno y administración si tras la sesión constitutiva de la Corporación, convocada la Asamblea Vecinal, así lo acordaran por unanimidad los tres miembros electos y la mayoría de los vecinos.

Mediante esta figura se organizan y administran obligatoriamente los municipios con menos de 100 habitantes, así también los que tradicionalmente se han regido mediante el <<concejo abierto>> (costumbre) y por último se prevé que se puede hacer uso de este mecanismo si la situación geográfica así lo requiere para tener una mejor gestión administrativa.

A nivel autonómico el concejo abierto no se regula en los Estatutos de Autonomías, sino que es en la Ley 7/1993, de 27 de julio del año mencionado, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía. La que en su artículo 57 remite a lo previsto por el 29 de la Ley reguladora del régimen local.

En esta comunidad autónoma solo hay 2 municipios que funcionan en el sistema de concejo abierto, Benitagla en Almería y Cumbres de Enmedio en Huelva, estos municipios son considerados los pueblos más viejos de Andalucía. Al ser tan tradicionalistas esta figura tiene una aplicación muy peculiar, la asamblea vecinal se reúne como mínimo cada trimestre en días festivo y se convoca a esta reunión por medio de toque de campana, pregón o por anuncio.

3.4.2 El defensor del pueblo.

El artículo 54 de la Constitución Española establece la institución del <<defensor del pueblo>>, al que se considera como un alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos contenidos en el Título Primero de la Constitución Española. Cuenta dentro de sus atribuciones la de supervisar la actividad de la Administración Pública dando cuenta a las Cortes. De dicho artículo surge la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril de 1981 o Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.

Es de destacarse respecto de esta figura, que en su primera configuración constitucional existe cierta imprecisión sobre su naturaleza jurídica y sus cometidos, debido a que se busca minimizar su papel dentro de la administración (por la desconfianza a la misma) o por la creencia de que puede ser la panacea para todas las deficiencias. (Colomer Viadel, El Defensor del Pueblo: Un Órgano Político-Administrativo de Protección de los Derechos., 2008)

El <<defensor del pueblo>> sigue el modelo escandinavo, que supone el nombramiento parlamentario del mismo y se considera como un complemento del control legislativo sobre el ejecutivo. El titular deberá ser un candidato de consenso, propuesto en la “Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo” por mayoría simple, además del acuerdo de los Presidentes de ambas Cámaras. Electo por el voto de una mayoría de tres quintas partes de cada una de las cámaras.

Los requisitos personales son mínimos:

- ❖ Ser español.
- ❖ Mayoría de edad.
- ❖ Plenitud en el goce y ejercicio de sus derechos.
- ❖ No tener una causa de incompatibilidad
- ❖ Dedicación exclusiva al puesto.

El mandato dura cinco años con opción de ser reelegido, estableciendo como causa de renuncia el caer en incompatibilidad o la no dedicación exclusiva y también puede ser cesado por la decisión porcentual la mayoría simple de elección en las cámaras, si existiera notoria negligencia en el desempeño del cargo o la comisión de un delito doloso.

El <<defensor del pueblo>> es un órgano unipersonal que previa conformidad de las Cortes Generales puede nombrar dos adjuntos con el fin de distribuir el trabajo. Así también el artículo 34 de la ley orgánica que establece que el éste tiene la capacidad de nombrar asesores en base al reglamento y dentro de los límites del presupuesto asignado.

En el art 6.1 de la ley se instaura la independencia de la institución, ya que se menciona que se desempeña sin estar sujeto a mandato imperativo, sin instrucciones de autoridad alguna, con autonomía y según su criterio.

Respecto de las Cortes Generales tiene una dependencia formal pero autonomía funcional, ya que no recibe ni mandato imperativo, ni instrucciones de ninguna autoridad, actúa de oficio y no cesa su actividad durante los estados de excepción. Mientras que en el juego político, es un órgano neutro, con el establecimiento de las incompatibilidades, la elección requiere de una mayoría reforzada y su periodo

de mandato es de cinco años. (Colomer Viadel, El Defensor del Pueblo: Un Órgano Político-Administrativo de Protección de los Derechos., 2008)

En su ámbito de competencia supervisa los actos de la administración en todos los niveles, tanto pública como militar y de justicia, así como los actos de las Cortes y de las Comunidades Autónomas en apoyo y coordinación con los Defensores regionales. Cabe mencionar que no solo interviene en actos de funcionarios de la administración pública, sino que también con cualquier particular habilitado para prestar servicios administrativos.

El procedimiento ante dicho órgano se regula en el Título Segundo, en los artículos 9 al 27 de la ley del defensor del pueblo. En dicho articulado se establece:

- ❖ La iniciativa puede ser de oficio o a instancia de parte. Es de importancia mencionar que cuando es por instancia de parte se requiere que la presente la persona natural o jurídica. En cuanto a quejas colectivas se requiere de personalizar a un representante. Y en caso de intereses difusos solo se actuara de oficio. Los requisitos consisten en presentar la queja por escrito, incorporando los datos personales del demandante, expresando el contenido razonado de la queja, teniendo como límite para interponerla hasta un año después de que se tuviera conocimiento de los hechos y por último no se requiere de abogado o procurador.
- ❖ Respecto de la tramitación, se admite o se rechaza dependiendo la situación; se pueden realizar inspecciones o solicitar informes para conocer la actuación de determinados organismos o funcionarios; los poderes públicos están obligados a auxiliar al <<defensor del pueblo>> con un carácter preferente y urgente; se tiene acceso a cualquier expediente, incluso los considerados como secretos, sólo el consejo de ministros tiene la potestad de negar el

acceso; las actuaciones del <<defensor del pueblo>> son reservadas y solo se hacen públicas las resoluciones finales.

❖ En cuanto a la resolución, el defensor puede sugerir a la Administración pública la modificación de criterios o de normas, sin poder anular o modificar los actos de la misma o de algún otro órgano; las resoluciones no son recurribles; tiene la potestad de ejercer el recurso de amparo y de inconstitucionalidad así como la acción de responsabilidad contra las autoridades (únicamente la responsabilidad civil) y respecto de presuntos delitos debe de informar al Ministerio Fiscal.

El <<defensor del pueblo>> más allá de ser garante del derecho nacional, también es del derecho comunitario en cuanto a lo que afecta a los derechos de los ciudadanos. Por lo tanto existe un aumento de las garantías y defensas de los derechos humanos mediante la “interiorización” del derecho comunitario. (Colomer Viadel, El Defensor del Pueblo: Un Órgano Político-Administrativo de Protección de los Derechos., 2008)

Para concluir con esta figura se debe expresar que al inicio de la investigación de este mecanismo, no se encontraba la relación con la participación ciudadana³⁷, pero después del análisis práctico del defensor, se puede observar que esa relación se da cuando los ciudadanos pueden expresar sus quejas referentes a la administración pública.

En España se considera como una forma indirecta de participación en el funcionamiento de la administración pública, ya que aunque hay otras instituciones que pueden encauzar una participación ciudadana más directa, si el <<defensor del pueblo>> actúa con independencia es una fórmula efectiva para la misma.

³⁷ Dado que el defensor del pueblo es el ombudsman español, por lo tanto esta figura se encarga de ser garante de los derechos de los habitantes ante los abusos de los poderes públicos.

3.5 Contexto político del desarrollo actual de la participación ciudadana en España.

El boom de la participación ciudadana en España es relativamente nuevo, que toma auge e impacto político con las protestas que se desarrollaron en España durante el 2011, con el movimiento denominado de los *indignados* o 15-M.

El 15-M se da por el gran descontento que en lo político genera la corrupción de la clase política, a ello se le agrega el panorama socioeconómico consistente en un sistema en el que no son prioridades: la igualdad, el progreso, la solidaridad, el libre acceso a la cultura, la sostenibilidad ecológica, el desarrollo, el bienestar y la felicidad y los derechos básicos. (Escámez Navas, 2013)

El movimiento de los indignados se da a conocer el 15 de mayo de 2011³⁸, en la semana previa a la celebración de elecciones municipales y autonómicas en toda España, por el cual la plataforma “Democracia Real Ya” convoca a manifestaciones en más de 60 ciudades españolas. Llegando a reunir aproximadamente a cuarenta mil personas en Madrid y Barcelona en conjunto (Escámez Navas, 2013).

Dichas manifestaciones no fueron el mayor logro de este movimiento, sino los días posteriores en los que se establecieron acampadas en las principales plazas de treinta ciudades españolas durante casi un mes. Teniendo una compleja forma de organización: consistente en múltiples comisiones con atribuciones distintas que se ocuparon primeramente de promover el respeto dentro y fuera de la acampada hasta el asesoramiento legal o desarrollo programático, así como el que las decisiones fundamentales se tomaban en asamblea general (Escámez Navas, 2013).

³⁸ De donde proviene la denominación del movimiento, ya que es la fecha en que se da la movilización.

El 15-M no concluye con las elecciones del 2011 en España, ya que al término del proceso electoral se dan concentraciones en ayuntamientos y parlamentos autonómicos con la finalidad de “boicotear la investidura de los nuevos alcaldes y presidentes”; logrando también convocar a la realización de sesenta manifestaciones denominadas “contra el pacto del Euro”, las que según el Diario *El País* reunieron doscientas cincuenta mil personas y según los convocantes el movimiento llegó al millón (Escámez Navas, 2013).

A partir de que acontece el 15-M se realizaron otras manifestaciones en los años subsiguientes conmemorando la primera etapa, sin alcanzar las dimensiones de la primera, pero la estrategia que ha venido realizando el movimiento, Escámez Navas (2013) las resume en: una descentralización, potenciando la organización de asambleas de barrio, en las que se debaten cuestiones locales junto a los objetivos que deben perseguirse, así como organizar el trabajo en comisiones sectoriales³⁹ que han dado lugar a una gran cantidad de manifestaciones locales con lemas y temáticas diversas.

Un punto importante en el que coinciden varios medios informativos y autores, es que el éxito o la gran fuerza de convocatoria que tuvo el movimiento en su inicio fue gracias a que se gestó, desarrolló y se difundió a través del internet y de las redes sociales, lo que generó un gran impacto en la sociedad sobre todo en la gente joven que son los que mayor acceso tienen a estos medios de comunicación.

Otro de los principales logros después de las convocatorias del movimiento de los indignados, fue la baja de sueldos de los concejales, diputados autonómicos y los altos cargos municipales que se aprobaron en los nuevos ayuntamientos, diputaciones y cámaras autonómicas que se eligieron el 22 de mayo con la presión del movimiento 15-M.

³⁹ Dichas comisiones se enfocan en temas diversos en los cuales la sociedad española ve un área de oportunidad en las cuales pueden actuar como puede ser: cultura, economía o reformas legales entre otras.

Carlos Taibo citado por Escámez Navas (2013), menciona que el 15-M es un movimiento plural, al que se debe relacionar con asociaciones, blogs y páginas web con un carácter altermundista, libertario, ecologista y defensor de la justicia Norte-Sur.

Un resultado notable más del movimiento de los indignados, es el efecto en el voto y no solo en los partidarios de la izquierda. Un estudio de Demoscopia que se publica en el diario El País, destaca que:

- ❖ Se muestra una disminución de 5.8% de la intención de votar a los grandes partidos, alcanzando un 15% en menores de 35 años, respecto de encuestas realizadas previas al movimiento, factor que una vez realizado el proceso electoral rebaso las estimaciones destacadas en relación del voto en favor de los partidos grandes.
- ❖ Se percibió un crecimiento de la intención de votar del .6% y hasta 1.3% en lo jóvenes.

El movimiento tiene muy bien establecida su forma de actuar, a través de medios pacíficos, así como el reconocimiento de una pluralidad de la ciudadanía, evitando establecer una directiva estable e identificable, para así no tener un grupo oligárquico que se arraigue a la cabeza del movimiento, sino dejando la adopción de las decisiones a las asambleas y a la espontaneidad popular.

Es trascendente destacar que una de las principales peticiones enarboladas por el movimiento del 15-M, gira entorno a lograr una reforma electoral, que posibilite una democracia más representativa y real; así como el adicionar el desarrollo de mecanismos efectivos de participación ciudadana: iniciativas legislativas populares, referendos obligatorios y vinculantes, consejos de ciudadanos, foros consultivos y encuestas deliberativas.

Las iniciativas legislativas propuestas por el 15-M, sirven para trasladar las preocupaciones populares a los órganos legislativos, a su vez, conlleva una actividad informativa y de formación pública que sirve para acercar a los ciudadanos a la política, además de generar una masa crítica que ejerza un control sobre los gobernantes (Escámez Navas, 2013).

Además de lo anterior, el 15-M plantea ciertas innovaciones referentes a la participación ciudadana activa como son:

- ❖ Incorporación de referéndums obligatorios y vinculantes en cuestiones que modifican las condiciones de vida de los ciudadanos.
- ❖ Referéndums obligatorios para la implementación de las medidas dictadas desde la Unión Europea.
- ❖ Mecanismos efectivos que garanticen la democracia participativa al interior de los partidos políticos.

Conclusiones.

Después del análisis de los antecedentes, conceptos y del caso español se puede concluir que se requiere de una regulación más justa entre gobernantes y gobernados sustentada en la transparencia, servicio a los demás, elección de los mejores además de una mayor y mejor participación ciudadana en la conducción de la política del país.

En la actualidad la democracia en Latinoamérica, en especial en México, requiere de una ciudadanía participativa, activa, reflexiva, crítica y responsable, esto para poder iniciar con una nueva forma de entender la política, la democracia y por lo tanto a la sociedad. Lo que llevará a la formación de un nuevo Estado Democrático de Derecho.

La democracia indirecta y la democracia directa no son excluyentes entre sí, además de que no se contraponen, sino en caso contrario son complementarias, por lo que en su conjunto logran una fuente de gobernabilidad democrática.

Siempre teniendo como objetivo principal que el ciudadano al participar en los asuntos públicos pueda minimizar las necesidades de su entorno y con esto ir creciendo como sociedad.

Pero para lograr con éxito la implementación de la democracia directa se requiere de fomentar en el ciudadano la voluntad política, así como la cultura de la legalidad, siempre teniendo en cuenta un ético y transparente acceso a la información, tomando como base los principios de igualdad, libertad, solidaridad, respeto, así como tolerancia. Ya que con el establecimiento de los sistema de participación en la convivencia social se contribuye a la formación educativa en materia cívica, con el fin de lograr acuerdos comunes entre la sociedad y el gobierno.

Se considera que la regulación jurídica del sistema de participación ciudadana, es el único medio que puede garantizar la posibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer su libertad de una manera plena y positiva.

Con la inclusión de los primeros mecanismos de democracia directa/participativa se permite abrir la posibilidad de la inclusión de otros mecanismos más específicos, en donde la población en general se vea reflejada en la toma de decisiones frente a las necesidades actuales.

La adopción de mecanismos de democracia directa se justifica con la obligación de establecer un correcto funcionamiento del régimen democrático, aplicando elementos que ayudan a mitigar las insuficiencias y contradicciones existentes en el sistema representativo actual, el cual se caracteriza por una carencia de identificación de los representantes con los representados. Así también con estos mecanismos se genera cierta autonomía en la participación ciudadana con el fin de ejercer de manera más directa la toma de decisiones sobre asuntos de importancia

Es así que se considera que con el establecimiento de estos mecanismos se propicia y actualiza la participación, además de la conciencia como ciudadano, basándose en una formación cívica sustentada en valores con fines sociales, partiendo de que el individuo puede opinar y ser tomado en cuenta, o llegar a acuerdos que beneficien a la colectividad.

Cabe mencionar que con las herramientas de la democracia directa/participativa no se busca identificar opiniones particulares y olvidarse de los intereses colectivos, sino construir una conciencia, así como una racionalidad ciudadana con el fin de lograr consensos comunes partiendo de propuestas particulares, atendiendo a necesidades o intereses similares, además de complementarios.

Se considera que con el uso del referéndum, así como de la iniciativa popular los ciudadanos puedan retomar, además de hacer injerencia en el proceso legislativo que se les delega a los diputados y senadores, para que sean los ciudadanos los que tengan la posibilidad de iniciar proyectos o refrendar a nivel legislativo y/o constitucional.

Con el referéndum se avala o autoriza de cierto modo los productos del proceso legislativo, se da como resultado de las dudas e inseguridad que tiene el ciudadano sobre la representación y la actuación de los legisladores, en busca de los requerimientos de la sociedad. Evitando así las aprobaciones o acuerdos, legislativos o parlamentarios en pro de los intereses generales.

Entre los beneficios que se pudieron detectar de la implementación de los mecanismos de democracia directa se pueden mencionar:

- ❖ Se refleja el criterio de la opinión pública;
- ❖ Se le resta importancia y poder a los partidos políticos, centrándose la atención en los ciudadanos y no en los partidos;
- ❖ Nadie se puede considerar como derrotado en una elección debido a que cuentan con mecanismos para poder influir en la forma de organización y administración pública;
- ❖ Una votación constante evita la apatía política; lo que convierte a estos instrumentos en medios de control del poder y de la clase política.

A todo lo anterior se llega con la implementación de mecanismos de democracia directa y participativa, ya que como menciona Ponce de León “todas las comunidades se enriquecen cuando hay suficientes mecanismos de participación política y se empobrecen cuando unos toman las decisiones por todos, por ausencia o deficiencia de los mecanismos de participación”.

Es por todo lo anterior que se concluye que los mecanismos que generen una mayor participación ciudadana, fortalecen a las instituciones, así como a los poderes públicos, ya que se da una aproximación entre ciudadanos y representantes por medio de la interacción, el intercambio de ideas, además de la concertación por ambas partes en los procesos de adopción y/o evaluación de las decisiones públicas.

Propuestas

Por lo tanto después de esta investigación se propone, que tanto la democracia directa y participativa así como la representativa son derechos que deben ser incorporados en la norma fundamental. En el caso mexicano la representativa se encuentra estipulada en la Constitución, pero el caso de la directa/participativa se encuentra apenas con pocas ideas plasmadas en la misma, por lo que se requiere de una mayor inclusión de la democracia directa y sus mecanismos que de ésta emanan.

Por lo que se considera propicio una inclusión gradual de mecanismos que fomenten la participación ciudadana en la sociedad mexicana, se estima que esta inclusión deberá ser paulatina para así ir permeando a los ciudadanos de una cultura cívica, que hará que cada vez se involucren más en las decisiones políticas de su entorno, iniciando con los mecanismos más comunes (iniciativa popular, referéndum, plebiscito, revocación de mandato) para posteriormente llegar a algunos más complejos (presupuesto participativo o el escaño popular).

La reforma que se propone debe de girar en torno al ciudadano, al que corresponderá el mandato de instruir estructuras republicanas capaces de lograr una mejor conducción política y en las áreas de democracia representativa, se tiene como herramienta la revocación de mandato, que permitirá la cesación de una autoridad en caso de no cumplir con los compromisos o expectativas establecidos.

La principal transformación repercute en el artículo 35 constitucional, ya que es en éste, donde radica de forma medular el sistema de participación ciudadana, al establecer las prerrogativas de los ciudadanos.

Por lo tanto se deberá adicionar al precepto 35 las siguientes ideas:

- ❖ Se establece la revocación del mandato, cuando el candidato que resulte ganador de la elección no cumpla con los compromisos establecidos en campaña o en el programa compromiso, cuando incurra en actos de corrupción y/o violación a la legislación de responsabilidades en el servicio público. Lo complementario a esta figura se establecerá en la Ley de Participación Ciudadana.
- ❖ Se incorporan las figuras de plebiscito y referéndum con el fin de estimular la participación ciudadana en la conducción del país.
- ❖ Lo referente a las figuras establecidas en las fracciones anteriores se regirá por medio de la Ley de Participación Ciudadana.

Lo anterior generará una mayor participación ciudadana en la conducción política, así como social del país, con la inclusión de los mecanismos de democracia directa y participativa

Es importante mencionar que la democracia que emana de estas reformas no dependerá de órganos políticos ni burocráticos para su ejercicio, sino de un derecho constitucional que se consagra en la norma fundamental; los órganos políticos y jurisdiccionales solo estarán para la vigilancia de la legalidad en su ejercicio, así como una sanción efectiva.

Complementando lo anterior también se requiere de la expedición de una norma reglamentaria, es decir una ley de participación ciudadana, en la que se establezca de manera clara y precisa los mecanismos de democracia directa y participativa, estableciendo entre otras cuestiones:

- ❖ Las materias objeto de referéndum, plebiscito e iniciativa popular;
- ❖ El número o porcentaje de ciudadanos requeridos para promoverlos,
- ❖ Los órganos competentes para convocar estas herramientas,
- ❖ Las autoridades competentes para calificar dicha postulación,

- ❖ Las materias que se excluyen de cada mecanismo, así como las materias en las que se puede establecer una obligatoriedad para realizarlos.
- ❖ El procedimiento para cada uno de las herramientas de democracia directa y participativa.
- ❖ El porcentaje requerido de participación y de votación favorable o no para poder establecer la obligatoriedad del resultado del mecanismo.
- ❖ El órgano competente para realizar y aplicar el mecanismo, así como el encargado de los resultados y la calificación del procedimiento.
- ❖ El establecimiento de plazos y las reglas generales de cada procedimiento.
- ❖ Los efectos de cada mecanismo.
- ❖ Establecimiento de medios de impugnación y del órgano jurisdiccional competente para resolver estas impugnaciones.

En la ley antes propuesta, también se debe expresar la obligación que se hace a los poderes públicos para que en caso de referéndum o plebiscito se haga una campaña de difusión, en la que se proporcione a toda la ciudadanía la información suficiente para así emitir un voto razonado sobre la temática, siempre especificando de manera precisa y concisa las ventajas además de las desventaja en cada una de las opciones.

Así también por medio de esta reglamentación de las formas de participación ciudadana, se debe evitar caer en el exceso de requisitos, ya que esto conllevará que en la práctica se nulifiquen su eficaz ejercicio y lo obligatorio de los resultados.

Al conjuntar la democracia directa y participativa se necesita que los actores que intervendrán no rebasen de la legalidad y legitimidad de sus competencias, así como atribuciones establecidas en la ley.

Referencias.

Bibliografía

- Aguilera Portales, R. E. (2009). El Debate entre Democracia Directa y Democracia Representativa: Hacia una Democracia de Mínimos. En R. E. Aguilera Portales, *La Democracia en el Estado Constitucional (Nuevos Enfoques y Análisis)* (págs. 45-71). México: Porrúa.
- Aristóteles. (2005). *Política* (Quinta reimpresión ed.). (C. P. García Gual, Trad.) Madrid, España: Alianza Editorial.
- Arteaga Nava, E. (1999). *Derecho Constitucional*. México: Oxford University Press.
- Barczack, M. (2001). Representation by Consultation? The Rise of Direct Democracy in Latin America. *Latin America Politics and Society*, págs. 37-59.
- Berlín Valenzuela, F. (1997). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México: Porrúa.
- Buhlungu, S. (2004). Reinención de la Democracia Participativa en Sudáfrica. En B. Sousa Santos, *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*. (págs. 116-147). México: Fondo de Cultura Económica.
- Colomer Viadel, A. (2008). El Defensor del Pueblo: Un Órgano Político-Administrativo de Protección de los Derechos. *Revista de Derecho Político* N° 71-72, págs. 57-83.
- Cortina, A. (2001). *Ética Aplicada y Democracia Radical*. Madrid, España: Tecnos.
- Da Silva, J. (2002). O Sistema Representativo e a Democracia Semi-Directa: Democracia Participativa. En H. Concha Cantú, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (págs. 3-31). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- de Francisco, A. (2003). Teorías y Modelos de Democracia. En A. Arteta, E. García Guitián, & R. Máiz, *Teoría Política: Poder, Moral, Democracia* (págs. 246-269). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Doménech, A. (2003). Democracia, Virtud y Propiedad (anteayer, ayer y hoy). En A. Arteta, E. García Guitián, & R. Máiz, *Teoría Política: Poder, Moral y Democracia* (págs. 270-315). Madrid, España: Alianza Editorial.
- Escámez Navas, S. (2013). Las Protestas del Movimiento 15-M en España. Repercusión Política, Actores y Discurso. *VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política* (págs. 1-18). Bogotá, Colombia.: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política.
- Escobar Fornos, I. (2002). El Sistema Representativo y la Democracia Semidirecta. En H. Concha Cantú, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho*

- Constitucional* (págs. 127-191). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Esquivel Soler, E. (2002). Tesis: Ley de Participación Ciudadana: Reconstruyendo un Proceso. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Floris Margadant, G. (1998). *Panorama de la Historia Universal del Derecho* (Sexta ed.). México: Porrúa.
- Font, J. (Junio de 2003). Nuevos Mecanismos Participativos y Democracia Participativa. *Ponencia en Jornadas sobre Democracia Participativa*. Barcelona, España: Instituto de Gobierno y Políticas Públicas. Universitat Autònoma de Barcelona.
- Gamboa Montejano, C. (Diciembre de 2007). *Cámara de Diputado. H. Congreso de la Unión*. Recuperado el 10 de Noviembre de 2012, de <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-27-07.pdf>
- González Villaseñor, M. I. (2006). *Breviario Jurídico 40: El Referendum como Derecho Constitucional de Participación Ciudadana Directa* (Primera ed.). México: Porrúa.
- Gonzalo, E., & Requejo, F. (2008). Las Democracias. En M. Caminal Badia, *Manual de Ciencia Política* (págs. 201-257). Madrid, España: Ed. Tecnos.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de la Teoría del Discurso*. Madrid: Trotta.
- Hernández, M. (1998). *Partidos Políticos: Democracia Interna y Financiamiento de Precampañas*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Jakez Gamillo, L. C. (2006). *Código Federal de Instituciones y procedimientos Electorales. Doctrina, Legislación, Comentario, Jurisprudencia, Tesis Relevantes y Tematizado*. México: Porrúa.
- Kanelly, E. e. (2004). *Etimologías Grecolatinas Teoría y Práctica* (Primera ed.). México: Siena Editores.
- Medellín Mendoza, L. N. (2009). La Democracia Deliberativa en Perspectiva Republicana. En R. E. Aguilera Portales, *La Democracia en el Estado Constitucional (Nuevos Enfoques y Análisis)* (págs. 97-111). México: Porrúa.
- Merino, M. (1995). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México: Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática IFE.
- Orozco Henríquez, J., & Silva Adaya, J. (2002). Consideraciones sobre Instrumentos de Democracia Participativa en las Entidades Federativas de México. En H. Concha Cantú, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (págs. 597-637). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pedicone de Valls, M. G. (2001). *Derecho Electoral*. Buenos Aires, Argentina: La Rocca.
- Pérez Alberdi, M. (2008). Los Derechos de Participación en los Estatutos de Autonomía Reformados Recientemente (Especial consideración al Estatuto de Autonomía de Andalucía). *Revista de Derecho Político N° 73*, 181-205.
- Platón. (2006). *La República* (Segunda ed.). (I. Said Martínez, Trad.) México: Grupo Editorial Tomo.

- Platón. (2008). *Las Leyes*. México: Porrúa.
- Ponce de León Armenta, L. (2010). *Derecho Político Electoral*. México: Porrúa.
- Ponsati, A. (1991). *Lecciones de Historia de las Instituciones*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Prud'Homme, J.-F. (s.f.). *Consulta Popular y Democracia Directa IFE*. Recuperado el 18 de Agosto de 2013, de http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm#presen
- Requejo Coll, F. (1990). *Las Democracias. Democracia Antigua, Democracia Liberal y Estado de Bienestar*. Barcelona, España: Ariel.
- Reyna Lara, M. (2010). *El Estado Democrático de Derecho en México y sus Mecanismos de Participación Ciudadana*. Mexico: Porrúa.
- Rivera Pineda, A. (2014). *Europa en la Conciencia de América. De la época antigua al modernismo Tomo I*. Puebla, Mex: Gernika.
- Rosa Hernández, G. (23 de Noviembre de 2010). Ponencia: Formas de Participación. México: Universidad Iberoamericana.
- Rusimbi, M., & Mbilinyi, M. (2007). Las Luchas Políticas y Legales sobre los Recursos y la Democracia: Las Experiencias con el Presupuesto de Género en Tanzania. En B. Sousa Santos, & C. Rodríguez Garavito, *El Derecho y la Globalización desde Abajo: Hacia una Legalidad Cosmopolita* (págs. 253-277). Barcelona: Anthropos.
- Salazar, L., & Woldenberg, J. (1997). *Principios y valores de la Democracia*. México: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática IFE.
- Sartori, G. (1996). *Teoría de la Democracia*. México: Alianza Editorial.
- Sheth, D. (2004). Micromovimientos en la India: Hacia una Nueva Política de la Democracia Participativa. En B. Sousa Santos, *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*. (págs. 77-115). México: Fondo de Cultura Económica.
- Silva Jiménez, A. M. (1997). Hacia una Democracia Participativa, Teoría Participacionista de la Democracia. *Revista de Derecho Valdivia. Universidad Austral de Chile*.
- Sousa Santos, B. (2004). Presupuesto Participativo en Porto Alegre: Para una Democracia Redistributiva. En B. d. Sousa Santos, *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa* (págs. 391-486). México: Porrúa.
- Sousa Santos, B. (2007). Dos Democracias, Dos Legalidades: El Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil. En B. d. Sousa Santos, *El Derecho y la Globalización desde Abajo: Hacia una Legalidad Cosmopolita* (págs. 278-301). Barcelona: Anthropos.
- Welp, Y. (2009). España frente el Referéndum Europeo: o de la democracia y sus debilidades. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 39-53.
- Zovatto, D. (2001). *La reforma Político-Electoral en América Latina. Evolución, Situación Actual y Tendencias*. Recuperado el 9 de Septiembre de 2012, de Observatorio Electoral latinoamericano: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2527>

Legislación consultada

México:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Consulta Popular
- Ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

España:

- Constitución española de 1978
- Estatuto de Autonomía de Andalucía
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero del año mencionado, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.
- Ley 2/2001, de 3 de mayo del año referido, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía.
- Ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.
- Ley 5/1988, de 17 de octubre, sobre iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos.
- Ley 7/1993, de 27 de julio, Reguladora de la Demarcación Municipal de Andalucía.
- Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril de 1981, del Defensor del Pueblo.