

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

“PARTICIPACIÓN CIUDADANA, UNA PROPUESTA DE  
REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO”

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA: ALEJANDRO BARRAGÁN SÁNCHEZ

ASESOR: LIC. EDUARDO SANTILLÁN PÉREZ

CD. UNIVERSITARIA, D.F.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## *Agradecimientos:*

*A Dios, por darme la oportunidad de vivir y poder lograr una de mis metas.*

*A mis padres, por su esfuerzo e incondicional apoyo.*

*A mis hermanos, Gregorio, Jacqueline y Guadalupe por su apoyo incondicional.*

*A mis profesores, por su dedicación y esmero por transmitir sus conocimientos.*

|  | <b>Pág.</b> |
|--|-------------|
| <b>CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES</b>                                   | <b>12</b>   |
| 1.1 CONCEPTO DEMOCRACIA.....   | <b>12</b>   |
| 1.2 TIPOS DE DEMOCRACIA.....   | <b>23</b>   |
| 1.3 REPRESENTACIÓN Y LEGITIMACIÓN POLÍTICA.....                          | <b>27</b>   |
| 1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....  | <b>30</b>   |
| 1.5 PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....   | <b>32</b>   |
| 1.6 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....                               | <b>35</b>   |
| 1.6.1. REFERENDUM.....   | <b>35</b>   |
| 1.6.2 INICIATIVA POPULAR.....  | <b>38</b>   |
| 1.6.3 PLEBISCITO.....  | <b>39</b>   |
| 1.6.4 REVOCACIÓN DE MANDATO.....   | <b>42</b>   |
| 1.6.5 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.....                             | <b>43</b>   |
| 1.6.6 CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O CONSEJOS<br>CONSULTIVOS..... | <b>50</b>   |
| 1.6.7 CONSEJOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.....                                 | <b>50</b>   |

|  |           |
|--|-----------|
| 1.6.8 AUDIENCIAS PÚBLICAS.....   | 52        |
| 1.6.9 GRUPOS DE DISCUSIÓN.....   | 54        |
| 1.6.10 CONTRALORÍAS.....   | 55        |
| 1.6.11 CONSULTA VECINAL.....   | 56        |
| 1.6.12 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....  | 58        |
| 1.7 HACIA UNA CULTURA DE LA SOLIDARIDAD.....                                       | 61        |
| <br><b>CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL<br/>DERECHO INTERNACIONAL</b> | <b>63</b> |
| 2.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO<br>INTERNACIONAL.....                 | 63        |
| 2.1.1. ITALIA.....   | 64        |
| 2.1.2 ESPAÑA.....  | 65        |
| 2.1.3 FRANCIA.....   | 66        |
| 2.1.4 COLOMBIA.....  | 67        |
| 2.1.5 URUGUAY.....   | 68        |

|  |         |
|--|---------|
| 2.1.6 SUIZA.....   | 69      |
| 2.1.7 CHILE.....   | 77      |
| 2.1.8 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....   | 81      |
| 2.2 PARTICIPACIÓN OPINATIVA CIUDADANA.....   | 87      |
| 2.2.1 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.....                                       | 89      |
| 2.2.2 CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....                                     | 95      |
| 2.2.3 GRUPOS DE DISCUSIÓN.....   | 97      |
| 2.3 LA PARTICIPACION CIUDADANA A NIVEL LEGISLACIÓN.....                            | 97      |
| 2.3.1 BOLIVIA.....   | 97      |
| 2.3.2 ESPAÑA (VOLUNTARIADO).....   | 99      |
| 2.3.3 PERÚ.....  | 101     |
| <br><b>CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA<br/>LEGISLACIÓN MEXICANA</b> | <br>103 |
| 3.1 AGUASCALIENTES.....  | 103     |
| 3.2 CHIHUAHUA.....   | 106     |

|  |         |
|--|---------|
| 3.3 DISTRITO FEDERAL.....  | 111     |
| 3.4 GUANAJUATO.....  | 126     |
| 3.5 GUERRERO.....  | 129     |
| 3.6 MORELOS.....   | 133     |
| 3.7 PUEBLA.....  | 135     |
| 3.8 SAN LUIS POTOSÍ.....   | 138     |
| 3.9 TAMAULIPAS.....  | 139     |
| 3.10 VERACRUZ.....   | 141     |
| 3.11 ZACATECAS.....  | 142     |
| <br><b>CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN A<br/>NIVEL FEDERAL</b> | <br>147 |
| 4.1 PROPUESTA CONSTITUCIONAL.....  | 147     |
| 4.1.1 REFERÉNDUM.....  | 147     |
| 4.1.2 INICIATIVA POPULAR.....  | 149     |
| 4.1.3 PLEBISCITO.....  | 151     |



|  |            |
|--|------------|
| 4.1.4 REVOCACION DE MANDATO.....         | <b>154</b> |
| 4.1.5 CONTRALORIA CIUDADANA.....         | <b>156</b> |
| 4.1.6 ONG´S.....                         | <b>174</b> |
| 4.1.7 CONSEJOS CONSULTIVOS.....          | <b>175</b> |
| 4.1.8 CONSEJOS DE SEGURIDAD PÚBLICA..... | <b>177</b> |
| <br>                                     |            |
| CONCLUSIONES.....                        | <b>182</b> |
| <br>                                     |            |
| BIBLIOGRAFÍA.....                        | <b>188</b> |

# **PARTICIPACION CIUDADANA, UNA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO**

## **DELIMITACIÓN DEL TEMA**

En los últimos 30 años, posiblemente desde los años ochenta del siglo pasado, surgió en México como un paradigma de creciente aceptación, la necesidad de la participación de la población en la toma de decisiones en materia de las políticas y los programas de desarrollo que inciden directamente en su bienestar.

El creciente valor atribuido a la sociedad civil y a la participación ciudadana en el pensar y el quehacer local, nacional e internacional tiene como trasfondo una redefinición del papel de – y de la relación entre - Estado y sociedad civil, así como entre ambos y las agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en el marco de una redefinición de la relación entre lo público y lo privado, y entre lo local, lo nacional y lo global.

La creciente visibilidad de la sociedad civil tiene relación con el crecimiento y el cada vez mayor peso de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), y particularmente de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG´S), en el ámbito nacional e internacional. En esto, las agencias internacionales han jugado un rol importante, viendo el fortalecimiento y la participación de las OSC como elementos fundamentales de democratización, modernización y gobernabilidad, así como de mayor eficacia y sustentabilidad en la ejecución de las políticas y los proyectos de desarrollo que vienen haciéndose con apoyo de la cooperación internacional.

## **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

En nuestro país se han establecido diferentes formas de participación ciudadana en los ordenamientos estatales, como el plebiscito y el referéndum, que en muchos de los casos no se aplican adecuadamente por la falta de recursos económicos; por otra parte es importante destacar que la población mexicana en la actualidad, es cada vez más participativa, se encuentra opinando constantemente de diferentes formas y maneras, la amplia cobertura de los medios de comunicación lo hacen posible, desde las organizaciones no gubernamentales, hasta las audiencias públicas.

Pero aún con esta apertura, el cambio político, económico y social que necesita el país, de la mano con la opinión de la sociedad no se lleva a cabo, no se toma en cuenta a la opinión de la mayoría ciudadana, salvo en las elecciones federales y locales.

Los servidores públicos solo actúan bajo presión de la gente, esto significa que en muchísimas ocasiones a pesar de foros de discusión, a pesar de audiencias públicas, a pesar de distintos discursos políticos, la situación no cambia, no avanza, se empantana, provocando con ellos inamovilidad.

## **JUSTIFICACIÓN**

Por tales motivos creo pertinente llevar a cabo reformas constitucionales y reformas a los diversos ordenamientos legales a efecto de incorporar la opinión de las organizaciones no gubernamentales, de los grupos de la sociedad civil, de las diferentes contralorías para que su opinión sobre el estado de las cosas sea llevado a cabo, sea cumplido por los distintos servidores públicos, por los distintos actores políticos.

Tal vez sea más sencillo si cambia la cultura dentro de los sistemas de gobierno, si los políticos accedieran y tuvieran la voluntad política para llevar a cabo todas las promesas, las opiniones y no buscarán en primer lugar el beneficio político, el beneficio de grupo o de partido, pero eso está lejos de cumplirse o volverse realidad, el sistema de partidos que tenemos indudablemente obliga a que los políticos no tengan oídos para estas cosas.

Por eso resulta necesario voltear los ojos a otros países, que han logrado un avance significativo en cuanto a la participación ciudadana, en cuanto al lugar que le otorgan al individuo, sistemas políticos distintos, en algunos casos más avanzados que sin duda alguna nos traerán diversas experiencias agradables. Es momento de realizar una modesta aportación.

## **HIPÓTESIS**

Debido al gran problema generado en nuestros días por la falta de apertura democrática para tomar en cuenta a la ciudadanía en torno a sus opiniones, creo necesario elevar a rango constitucional diversas figuras de participación ciudadana, “con ello indiscutiblemente se dará un cambio positivo en el sistema político mexicano que permitirá a la población en general comprobar que sus opiniones son tomadas en cuenta, y por lo consiguiente, tener confianza en sus gobernantes”.

## **OBJETIVO GENERAL**

Al finalizar mi tesis pretendo elaborar una propuesta de ley establecer distintas figuras de participación ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos ordenamientos legales.

## **OBJETIVOS PARTICULARES**

- Conocer las distintas figuras de la democracia semidirecta
- Conocer los diversos conceptos de participación ciudadana
- Entender diversas experiencias a nivel internacional respecto a la participación de la ciudadanía.
- Comprender la participación con opinión de la sociedad.
- Asimilar la experiencia en varios Estados de la República Mexicana.
- Establecer la conveniencia de su establecimiento en el rango constitucional.

## **METODOLOGÍA**

De manera general, el método utilizado para los capítulos fue el Analítico-Sintético, por que se investigaron los hechos del pasado con base en información documental, buscando bibliografía al respecto; y Sintético, por que se trató de reconstruir esos hechos de un modo ordenado, subrayando los más importantes, y explicándolos por sus causas. Así como también la investigación de campo.

Para tal efecto se consultarán libros necesarios que sirvan de apoyo en el transcurso de la investigación, los aspectos que abarcará la investigación documental son selección de información referente al tema a desarrollar y análisis de la información seleccionada. Esta tesis abarcará diversos capítulos.

# CAPÍTULO I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES

### 1.1 CONCEPTO DEMOCRACIA

“Gramaticalmente, democracia, según definición de la Academia de la Lengua, significa doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno, y también mejoramiento de la condición del pueblo”.<sup>1</sup>

De acuerdo con la Enciclopedia Universal Grolier, la democracia es un "sistema de gobierno en el que todos y cada uno de los ciudadanos participan con iguales derechos en las discusiones, resoluciones y aplicaciones de cuanto les atañe, en lo político, lo económico y lo social".<sup>2</sup>

Según Andrés Serra Rojas en su obra Teoría del Estado "la democracia es un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales o para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.

Entendemos por democracia, dice Pablo Lucas Verdú, un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogos permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa 'estructura socioeconómica.

---

<sup>1</sup> SANCHEZ VIAMONTE, Carlos, "Enciclopedia Jurídica Omeba", Tomo VI. Ed. Driskill, Buenos Aires, 1979, pág. 506.

<sup>2</sup> Enciclopedia Universal Grolier, Vol. 2, Ed. Danae, 1972, pág. 620.

En términos generales, la democracia es una forma de gobierno --no del Estado, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establecen para beneficio del propio pueblo.

La democracia es un régimen que se esfuerza por hacer participar al mayor número de ciudadanos, de una manera efectiva, en los asuntos políticos del Estado. Los defensores actuales de la democracia se expresan así: "La democracia es una idea potente. Lo es así porque respeta el deseo natural en todo hombre de participar en su propio gobierno. Es poderosa porque está fundada en la creencia de que todo hombre se encuentra capacitado para aprender el arte de su autogobierno y es bien sabido por todo el mundo que la fe en esta capacidad y el reconocimiento de este deseo conmueven las aspiraciones más hondas y penetrantes del hombre". (Diversos' autores, La fuerza de la idea democrática, Eds. Uthea, núm. 211, pág. V, 1964.).

Silvio Frondizi (El Estado moderno, Ed. Lozada, Buenos Aires, pág. 161) nos dice "que la democracia es la única forma de comunidad política, que reúne las condiciones necesarias para cumplir con la verdadera finalidad para la que ha sido creado el Estado". Mas no debemos idealizar la democracia porque la convertiremos en una mera figura literaria. Cuando el ser humano es consciente de sus deberes políticos encuentra la mejor forma de hacer valer su opinión. En este sentido afirma Carl Schmitt "que la democracia es la identidad del gobernante con el gobernado."<sup>3</sup>

Siguiendo el criterio de Agustín Basave Fernández Del Valle "democracia es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos y que cuenta

---

<sup>3</sup> SERRA ROJAS, Andrés, "Teoría del Estado", 12ª edición. Ed. Porrúa, México, 1993. pág. 510-512.

con el pueblo para la estructuración del poder. Implica, en consecuencia, el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana, la subordinación del Estado al Derecho, el respeto de los diversos puntos de vista, la intangibilidad de la vida privada, la legítima propiedad personal.

Una de las ideas básicas de la democracia es el asegurar, a la persona, su esfera de libertad. Para ello se estructura el orden constitucional y se distribuye el Poder. Democracia no es el gobierno de todos, sino la colectividad organizada representativamente y el ejercicio restrictivo de la autoridad, de acuerdo con los cánones constitucionales. Con el principio de la cooperación en la libertad, la democracia de nuestros días se esfuerza por respetar a la persona, integrándola, a la vez, en una comunidad de hombres. Mientras los regimenes autocráticos ejercen el poder a base de dominación, los sistemas democráticos cuentan con una cierta participación de las personas en los asuntos públicos, considerándolas como cooperadoras más que como súbditos.

No es que se carezca de autoridad en la democracia. Como en cualquier otro régimen político, existen gobernantes y gobernados. Pero las actividades y las atribuciones las asigna la Constitución en vistas a la colaboración final para resolver los intereses comunes. Los gobernantes representan a los gobernados porque éstos intentan, mediante la dirección del gobierno, solucionar los problemas comunes. Quien no conozca los intereses y los problemas de la comunidad, no puede ser -en buena teoría democrática- un representante verdaderamente representativo, si se nos permite la redundancia. Los gobernados "no dirigen a los gobernantes, pero sí deciden –como certeramente apunta Karl J. Friedrich- si los gobernantes poseen o no cualidades representativas". Esto equivale a decir que los gobernados tienen el derecho a que se les interprete correctamente en las decisiones gubernamentales. El conductor democrático es un hombre del pueblo, sin "caudillaje carismático", pero empapado del modo de ser de su gente, familiarizado con los problemas de la comunidad, interesado vitalmente en los asuntos públicos. Por eso representa a su pueblo de una



manera inteligente. Lo decisivo es que el poder de los gobernantes esté cimentado en el pueblo, que las autoridades representen auténticamente a la comunidad.

El gobierno de la mayoría no impide, en la democracia, la existencia de minorías políticas que aspiran a constituirse en partido mayoritario. Minorías dotadas de derechos políticos. Minorías protegidas por el sistema democrático que supone un pluralismo ideológico y se finca en la tolerancia. Por encima de la discordia ideológica está la concordia política democrática. Puede haber desacuerdos en materia religiosa, cultural y económica, pero hay un acuerdo fundamental en reconocer a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles y políticos. La democracia es capaz de superar -lo ha probado históricamente- las diferencias religiosas, nacionales e ideológicas. No pretende llegar, por la fuerza, a la unanimidad. Su comportamiento se parece a lo que los ingleses denominan "fair play" (juego limpio). Reconoce y acepta las diferencias de opinión. "Es importante estar dispuesto a dejar valer la opinión del otro -observa K. J. Friedrich- y también la disposición, relacionada íntimamente con la moderación, de no "atropellar" al adversario solamente porque se tiene con ello la posibilidad de detentar el Poder." Hay un modo de lucha que no impide ni estorba la posibilidad de luchar. Este, y no otro, es el modo de lucha en la convivencia democrática. Lo que no cabe, en una sana democracia, es que la libertad se ejerza para destruir la libertad".<sup>4</sup>

"Democracia, como tantos otros términos centrales de la política (incluyendo "política"), tiene un origen griego...Democracia quería decir el gobierno del pueblo, o de la mayoría; pero como la mayoría también eran los pobres, a menudo se decía que significaba el gobierno de los pobres, o de la muchedumbre.

---

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ DEL VALLE, Agustín Basave, "Teoría de la Democracia. Fundamentos de Filosofía Democrática", 3ª edición, Ed. Jus, México, 1963. pág. 31-35.

Los griegos no inventaron el mero concepto de democracia. El concepto fue ideado, o se desarrolló para describir una realidad en evolución: el tipo de ciudad-Estado en donde el cuerpo ciudadano de hecho se gobernaba a sí mismo. La polis, o ciudad-Estado, usualmente era una entidad pequeña, autogobernada, auto sostenida que, independientemente de su autonomía política, poseía muy pocas de las características del Estado moderno. De hecho, el término polis describe un cierto tipo de sociedad política en lugar de un Estado, si por Estado queremos decir una estructura de gobierno. Entre las ciudades-Estado, Atenas no fue la única democracia en el antiguo mundo griego, pero fue la más estable, la de más larga vida y la mejor documentada, aunque sólo sea porque políticamente era la más importante y culturalmente la más brillante y creativa de todas las ciudades-Estado.

¿Pero quiénes formaban el cuerpo ciudadano? ¿Quiénes eran el "pueblo"? Tres grandes grupos en la sociedad ateniense quedaban excluidos de él. En primer lugar, se excluía sin cuestionamiento, como algo evidente, a la mitad de la población adulta, las mujeres. La limitación de los derechos políticos a los hombres habría de ser característica en todas las políticas oficiales, incluyendo las democráticas, hasta hace aproximadamente cien años. En segundo lugar, el cuerpo ciudadano excluía a los extranjeros que vivían y trabajaban en Atenas, los metecos. En otras palabras, "el pueblo" era un cuerpo cerrado. En tercer lugar, excluía a los esclavos. Era un cuerpo exclusivo de hombres libres y nativos".<sup>5</sup>

Verdross-Drosserg, al estudiar las teorías políticas de la "ilustración griega" alude al mito sobre el origen de la sociedad política recogido por Protágoras, que debió escribir una obra "Sobre el Estado"-, aunque, habiéndose perdido, sólo podemos conocerla a través del dialogo platónico "Protágoras". En el último párrafo del mito: "Y que todos participen de ellas (dijo Zeus), pues los ciudadanos no podrían existir si participarán sólo pocos" aparece ese poder popular (Volksherrschaft) a que se refiere Verdross. Es decir, el problema del origen de la

---

<sup>5</sup> ARBLASTER, Anthony, "Democracia", Editorial Alianza, Madrid, 1992. pág. 25-328.

sociedad política y de la democracia aparecen unidos en Protágoras, de suerte; que cuando la reverencia y la justicia se difundan entre todos los ciudadanos podrá mantenerse la ciudad, y la participación de aquellos en la vida política de la comunidad se habrá conseguido.

La forma de gobierno democrática es analizada por Herodoto, Platón y Aristóteles.<sup>6</sup> En el primero no es más que una forma de gobierno tal como aparece expuesta por el sátrapa persa Otanes, al discutir con sus otros seis colegas el gobierno que conviene dar a los medopersas después de la revolución que derribo al mago usurpador Gaumata. El sátrapa Otanes se expresó del modo siguiente: "Mi parecer, señores, es que ningún particular entre nosotros sea nombrado monarca de aquí en adelante, pues tal gobierno ni es agradable ni menos provechoso a la sociedad avasallada, bien sabéis vosotros mismos, a qué extremos no llegó la suma insolencia y tiranía de Cambises, y nos ha cabido poca parte en la audacia extremada del mago. Quisiera se me dijese cómo cabe en realidad que la monarquía, a cuyo capricho es dado hacer impunemente cuanto se le antoje, pueda ser un gobierno justo y arreglado. ¿Cómo no ha de ser por sí misma peligrosa y capaz de trastornar y sacar de quicio las ideas de un hombre de índole la más justa y moderada cuando se vea sobre el trono? Y la razón es porque la abundancia de todo género de bienes engendra insolencia en el corazón del monarca, juntándose ésta con la envidia, vicio común nacido con el hombre mismo.

Teniendo, pues, un soberano estos dos males, insolencia adquirida y envidia innata, tiene en ellos la suma y el colmo de todos. Lleno de sí mismo y de su insolente pujanza, cometerá mil atrocidades por mero capricho, otras mil de pura envidia, siendo así que un soberano a quien todo sobra, debiera por justo motivo verse libre de los estímulos de tal pasión. Con todo, en un monarca suele observarse un proceder contrario para con sus súbditos; de envidia no puede sufrir que vivan y adelanten los sujetos de mérito y prendas sobresalientes; gusta

---

<sup>6</sup> CFR. LUCAS VERDÚ, Pablo, "Nueva Enciclopedia Jurídica", Tomo VI, Ob. Cit. Pág. 772.

mucho de tener a su lado los ciudadanos más corrompidos y depravados del Estado tiene el ánimo siempre dispuesto a proteger la delación y apoyar la calumnia. No hay hombre más receloso y descontentadizo que un monarca. ¿Es uno parco o contenido en admirar sus prendas y subirlas a las nubes? Se da él por ofendido de que se falte al acatamiento y veneración debida al soberano. ¿Es otro, por el contrario, pródigo en dar muestras de su respeto y admiración? Se le desdeña y mira como a un adulator falso y vendido”.

Sin embargo, "no todo el mundo aceptaba la democracia en Atenas, ni tampoco lo hacían todos los estados municipales griegos. De los dos grandes filósofos atenienses, Platón y Aristóteles, el primero condenó la democracia pensando que la masa del pueblo no poseía ni las virtudes morales ni las capacidades mentales requeridas para el autogobierno. En su República, Platón propuso que el gobierno se confiara a una reducida élite de "reyes-filósofos", hombres de superior talla moral y mental, preparados para gobernar por numerosos años de adiestramiento, que lo harían independientemente del consentimiento del pueblo."<sup>7</sup>

Se puede pensar razonablemente en Platón como el más radical e implacable adversario de la democracia de todos los filósofos políticos. Su mentor, Sócrates, compartía al menos algunos de sus puntos de vista. En un sentido era un gobierno de aficionados; y aquellos que, como Sócrates y Platón, creían que gobernar era una habilidad especializada como tantas otras formas de trabajo especializado, consideraban naturalmente el experimento ateniense con ira y desprecio.

Platón hace que Protágoras sea un defensor de la democracia y Sócrates su antagonista. Ahora cuando nos reunimos en la asamblea, si el Estado se enfrenta a algún proyecto de construcción, observo que se manda llamar a los

---

<sup>7</sup> EBENSTEIN, William, "Dos Formas de Vida: El Desafío Comunista a la Democracia", Ed. Trillas, México, 1994. pág. 21 y 22.

arquitectos y se les consulta sobre las estructuras propuestas, y cuando se trata de la construcción de un barco a los diseñadores navales y así con cada cuestión que la asamblea considera como tema de aprendizaje y enseñanza. Pero cuando lo que se debate es algo que tiene que ver con el gobierno del país, el hombre que se levanta y da su consejo puede ser un herrero o un zapatero, comerciante o dueño de barcos, rico o pobre, de buena familia o de ninguna. Nadie echa en cara a estas personas... que haya un hombre que, sin cualificaciones técnicas... intente dar consejo.

La respuesta de Protágoras consiste en afirmar que la sabiduría política no es una cuestión de conocimiento especializado, sino algo en lo que todos tienen parte y es necesario que todos la tengan.<sup>8</sup>

Por su parte, Aristóteles está lejos de la política platónica del filósofo rey-gobierno y Constitución significan lo mismo y el órgano de gobierno es el poder soberano de las ciudades; por ello, necesariamente será soberano o un hombre, o la minoría, o la mayoría. Si uno o varios o la mayoría gobiernan en vista del interés común, esos regímenes serán necesariamente rectos, y aquéllos en que se gobierne con base en el interés particular del uno, de los pocos o de la masa, serán desviaciones, cuando gobierna la masa en vista del bien común, recibe el nombre de República.

El problema de saber quien debe ejercer la soberanía en la ciudad, es desuoy difícil, porque la razón por la cual los hombres forman una comunidad política, no es solamente el deseo de vivir en común, sino también el de vivir bien; para que esto último se realice, se necesita que todos los ciudadanos por sí o a través de sus gobernantes persigan el interés común; este tipo de Constituciones serán rectas, porque se apegan a la justicia absoluta, en tanto que las que sólo contemplan el interés del gobernante, son degeneraciones de las primeras.

---

<sup>8</sup> CFR. ARBLASTER, Anthony, "Democracia", Ob. Cit. pág. 30-57.

La democracia es el menos bueno de los buenos gobiernos y el menos malo de los peores, porque el pueblo tomado en conjunto, encarna una integración de aptitud y prudencia superior a la de un solo hombre. El pueblo es, propiamente dicho, el usuario del Estado; quien lo utiliza está en mejor posición de juzgar que aquéllos que los originan, acontece con esta forma de gobierno, lo mismo que ocurre con el agua: Menos corruptible, cuanto mayor es su caudal.

En efecto, el modelo de gobierno que en el mundo antiguo se derivaba de los escritos de Platón, Aristóteles, Polibio, Cicerón y Agustín, era el basado en el ideal de una constitución mixta: en él, los gobernantes estaban subordinados a la virtud, a la ley o a algún otro tipo de limitación ligada a un sistema de frenos mutuos; este ideal situaba el gobierno de la virtud o de la ley por encima del de los hombres. Los monarcas, guiados por la autocontención y controlados por la ley, podrían ser virtuosos, las asambleas aristocráticas o democráticas podrían apartarse de la moderación y de la razón y corromperse. Y así, en la moderna tradición política que surgió durante el Renacimiento, filósofos como Maquiavelo en sus Discursos y Montesquieu en El espíritu de las leyes consideraron la democracia una forma pura de gobierno que sólo podría ser incorporada sin riesgos al arte de gobernar como elemento de una constitución mixta republicana. Incluso Rousseau, el mayor teórico moderno de la democracia, hacía una distinción entre un soberano democrático (responsable de la promulgación de la ley básica) y un gobierno democrático (responsable de su ejecución cotidiana); aprobaba la primera y consideraba imposible la segunda: una forma de gobierno más apta para los ángeles que para los hombres.

En su más reciente encarnación, desde el siglo XVIII, la democracia ha sido concebida como el modelo dominante por el que los regimenes son juzgados que como una forma de gobierno entre otras. Durante este periodo la teoría y la práctica democrática se centraban en la extensión del derecho al voto, entendiendo que el sufragio universal es una condición de aquella igualdad natural que transmitía la tradición del contrato social. La soberanía popular, consecuencia

de la asociación civil por contrato, no garantizaba las elecciones populares; tampoco la igualdad teórica ante la ley aseguraba la pertenencia al cuerpo de ciudadanos (al menos, no se aseguraba los que carecían de propiedades en la Inglaterra del siglo XVIII, a los indios y negros en la naciente república americana y a las mujeres en todo el mundo) o la participación que eran ciudadanos en las elecciones o en las funciones públicas.

Tras la victoria del sufragio universal en Occidente a principios del siglo pasado, la teoría y la práctica democrática se centraron en el problema de la construcción democrática de la nación. La cuestión nacional surgió de las aspiraciones de independencia de los países que habían sido colonizados. La afirmación de la independencia nacional se replanteó en términos democráticos, identificando la democracia con el derecho a la autodeterminación colectiva más que con la realidad del autogobierno. En consecuencia, las naciones liberadas de sus anteriores dueños coloniales, cuyos gobiernos de reciente formación no eran propiamente democráticos, se declaraban democracias u repúblicas del pueblo.

Al mismo tiempo, el debate sobre la democracia se trasladó de las cuestiones políticas a los problemas socioeconómicos de la producción, la distribución, la propiedad y la clase.<sup>9</sup>

Como hemos visto, la democracia constituye un fenómeno íntimo y directamente vinculado al desarrollo de la civilización y cultura occidentales. En cuanto concepto filosófico-ideal, el término y la idea de democracia provienen de una época tan antigua como la Grecia del siglo V a- de C. No obstante, la democracia en su sentido moderno encuentra su origen en un período tan relativamente cercano como es el del surgimiento de los Estados liberales a partir de la revolución francesa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> CFR, Enciclopedia del Pensamiento Político. Alianza Editorial, Madrid, 1989, pág. 126 y 127.

<sup>10</sup> CFR, JÁUREGUI GURUTZ, "La Democracia en la Encrucijada", 2a Edición, Ed. Anagrama, Barcelona, 1995. pág. 17.

Por tanto, si los griegos hubieran imaginado un Estado como lo concebimos nosotros, la idea de un Estado democrático les habría parecido una contradicción en los términos, ya que lo que caracterizaba la democracia de los antiguos era precisamente que era una democracia sin Estado -incluso más sin Estado-, podemos decir, que cualquier posible forma de la polis. De ahí que las democracias antiguas no puedan enseñarnos nada sobre la construcción de un Estado democrático y sobre la forma de dirigir un sistema democrático que comprende no una pequeña ciudad, sino una gran extensión de territorio habitado por una enorme colectividad. Pero esto no es todo, la diferencia entre democracias antiguas y modernas no se reduce a las dimensiones geográficas que requieren soluciones completamente distintas, sino que consiste, además, en los fines y en los valores.

El hombre moderno pretende otra democracia; su ideal democrático no es el mismo que el de los griegos. Verdaderamente sería extraño que no fuese así. En el transcurso de más de dos mil años la civilización occidental ha enriquecido, modificado y articulado sus metas valorativas. Ha conocido el Cristianismo, el humanismo, la Reforma, la concepción iusnaturalista de los derechos naturales y el liberalismo. ¿Cómo podríamos pensar que en la actualidad, cuando defendemos la democracia, estamos luchando por los mismos fines e ideales que los griegos? ¿Cómo es posible que ignoremos que la democracia para nosotros encarna valores de los que los griegos ni siquiera eran conscientes?.

Aunque la palabra es griega, lo que nosotros denominamos democracia nació fuera de Grecia y sobre bases que el pretendido temperamento liberal de la política griega desconocía completamente. Básicamente, las democracias modernas están relacionadas con el descubrimiento de que el disenso, la diversidad y las partes convertidas en partidos no son incompatibles con el orden social y el bienestar del cuerpo político, y están condicionadas por dicho



descubrimiento. El germen ideal de nuestras democracias se halla en el principio de que la diferencia, no la uniformidad, es origen y sustento de los Estados.<sup>11</sup>

## 1.2 TIPOS DE DEMOCRACIA

Norberto Bobbio nos dice que por democracia se ha entendido siempre un método o un conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir de las decisiones vinculantes para toda la comunidad) más que una determinada ideología. La democracia es compatible, por un lado, con doctrinas diferentes en contenido ideológico, por el otro, una teoría, que en algunas de sus expresiones y por cierto en su motivación inicial, ha tenido un contenido netamente antidemocrático, precisamente porque siempre ha ido asumiendo un significado esencialmente de procedimiento y no sustancial, aun cuando la aceptación de estas reglas y no de otras presupone una orientación favorable a algunos valores, que a menudo son considerados característicos del ideal democrático, como el de la solución pacífica de los conflictos sociales, de la eliminación hasta donde sea posible de la violencia institucional, de la frecuente alternancia de la clase política, de la tolerancia y así sucesivamente.

Hemos visto que la democracia es una forma de gobierno en la cual, el poder reside en el pueblo; ahora, y atendiendo a las condiciones de ejercicio de la soberanía, es decir, partiendo del postulado que el titular de un derecho o competencia no es el mismo que lo ejerce necesariamente, distingue Vedel tres formas de democracia:

- 1) El pueblo ejerce por sí mismo las competencias propias de la soberanía (democracia directa)

---

<sup>11</sup> CFR, SARTORI, Giovanni, "Teoría de la Democracia: Los Problemas Clásicos", Tomo II, Ob. Cit. pág. 345 y 360.

- 2) La soberanía la ejercen los elegidos que se consideran como representantes de la nación o del pueblo (democracia representativa).
- 3) Las competencias propias de la soberanía se ejercen por medio de representantes, pero en determinadas materias importantes se invoca a la nación o al pueblo para que decida directamente (democracia semidirecta).<sup>12</sup>

"El término *demokratía* fue acuñado hace unos dos mil cuatrocientos años. Desde entonces, aunque se vio eclipsado durante un prolongado intervalo, ha formado parte del vocabulario político. Pero con una vida tan larga la democracia ha adquirido naturalmente diversos significados, relacionados con contextos históricos e ideales diferentes. Así, con el paso del tiempo han cambiado sus usos connotativos y denotativos. Sería raro que no fuera así. Y por tanto, resulta sorprendente la escasa atención prestada al hecho de que el concepto actual de democracia se parece poco, si es que existe algún parecido, al que se desarrolló en el siglo V antes de Cristo. Cuando empleamos la misma palabra llegamos a la conclusión errónea de creer que nos estamos refiriendo a la misma cosa o a alguna similar. Sin embargo, en el caso de la democracia esto significa pasar por alto más de dos mil años de cambio."<sup>13</sup>

**DEMOCRACIA DIRECTA.-** Es el sistema de gobierno en el cual sus miembros son considerados como iguales entre sí, y colectivamente soberanos, y que además disponen de todas las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse. El pueblo toma directamente y sin intermediarios las decisiones que les atañen.

---

<sup>12</sup> LUCAS VERDÚ, Pablo, "Nueva Enciclopedia Jurídica", Tomo VI, Ed. Francisco Seix, Barcelona, 1985. pág. 789.

<sup>13</sup> SARTORI, Giovanni, "Teoría de la Democracia: Los Problemas Clásicos", Tomo II. Alianza Editorial Mexicana, México, 1989. pág. 343.

Esta es la visión que se ha tenido desde la antigüedad de la democracia, y de hecho los teóricos opinan que tal vez la forma de gobierno de Atenas en una época llegó a acercarse bastante a este ideal. En la actualidad, es motivo de debate entre los teóricos tanto de la ciencia jurídica como de la ciencia política.

Bobbio afirma que no puede establecerse en la práctica una distinción entre la democracia directa y la representativa; sino que únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de un continuum en el que es difícil decir donde termina la primera y comienza la segunda.<sup>14</sup>

Sartori por su parte, sostiene que esta figura puede ser definida simplemente a contrario, esto es, como una democracia sin representación, y sin correas de transición representativa. Y aclara que, para que exista realmente, se requiere de una participación observante de la ciudadanía, por lo que sólo es auténticamente posible en comunidades con un número reducido de miembros.<sup>15</sup>

García Pelayo la define como aquélla en la que el pueblo ejerce de modo inmediato y directo las funciones públicas que se le atribuyen.<sup>16</sup>

**DEMOCRACIA INDIRECTA.-** En la teoría se denomina como democracia indirecta o representativa a aquella forma de gobierno en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes. Los atenienses nunca hubiesen calificado como democrático a un gobierno representativo, lo que es más, ellos hubieran calificado de antidemocrático que el grupo de personas que ellos elegían para realizar tareas cotidianas, intentara resolver sobre asuntos de interés general.

---

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto, "El Futuro de la Democracia". FCE, México, 2000. pág. 46.

<sup>15</sup> SARTORI, Giovanni, "Teoría de la Democracia 2: Los Problemas Clásicos", Tomo II. Alianza Editorial Mexicana, México, 1997. pág. 111.

<sup>16</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Editorial Alianza. Madrid, 1987. pág. 182.

El concepto “democracia indirecta”, que se usa en la actualidad para designar a los gobiernos representativos es incorrecto porque sugiere que el pueblo interviene sobre sus problemas comunes a través de representantes y medios indirectos, cuando en la realidad con el llamado mandato libre los representantes ni siquiera se dignan consultar a sus representantes.

La mal llamada democracia moderna resulta de una negación de la participación y de una evolución de los órganos representativos.

**DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.-** En la doctrina se ha llamado democracia semidirecta a aquella forma de gobierno en la que se combinan las figuras de representación con las de participación, se trata de una mezcla entre la democracia directa y la mal llamada democracia indirecta. Ésta posibilita, hasta cierto grado, la participación del pueblo en el proceso de formulación de las decisiones del gobierno.

Es innegable la relevancia que ha cobrado el régimen representativo, no sólo en nuestro país, sino en el mundo entero, por lo que debemos aclarar que si bien es cierto no coincidimos con denominar a un régimen representativo como democracia representativa, también es verdad que dado el desarrollo de los ideales políticos es difícil, y creemos imposible que la democracia tal como fue concebida salga de la calidad de ideal.

Por lo que pensamos que lo que se debe buscar en la actualidad es tratar que el régimen político de nuestro país combine diferentes instrumentos de democracia directa (como la iniciativa popular), con la representación, para intentar acercar nuestro régimen los más posible al ideal, porque opinamos que donde la comunidad no decide los asuntos que le son comunes está ausente la democracia.

### 1.3 REPRESENTACIÓN Y LEGITIMACIÓN POLÍTICA

La representación política es la institución por la cual los ciudadanos de una nación a través de diversas formas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlos por sí mismos, participen en la creación de la voluntad estatal.

La justificación de la representación política supone que la diversidad de intereses dentro de la comunidad puede alcanzar, mediante la deliberación y la crítica, un grado de coordinación que los haga compatibles, si no idénticos con el interés público.

“En la práctica la representación política no fue un invento de los demócratas sino el desarrollo de una institución medieval de gobierno monárquico y aristocrático. Sus inicios han de encontrarse principalmente en Inglaterra y Suecia, en las asambleas convocadas por los monarcas o a veces por mismos nobles, para tratar importantes cuestiones del Estado: la recaudación de impuestos, las guerras, la sucesión real, etc. Lo típico era que los convocados provinieran de diversos estamentos y los representasen; los representantes de los distintos estamentos se reunían por separado. Con el correr del tiempo esos estamentos se redujeron a dos (los lores y los comunes), que, por supuesto, estaban representados en cámaras separadas. En ese mismo siglo varios autores comenzaron a reparar en algo que ya los niveladores habían visto con anterioridad, y es que la democracia podía cobrar una nueva forma y dimensión si a la idea democrática de gobierno del pueblo se le adjuntaba la práctica no democrática de la representación”.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> DAHL, Robert, “La Democracia y sus Críticos”, Editorial Paidós, España, 1997. pág. 41.

La representación política aparece enunciada por primera vez en la constitución francesa de 1791, como consecuencia del principio consagrado en el artículo tercero de la Declaración de Derechos de 1789 de que “toda soberanía reside esencialmente en la Nación”. Formula adoptada en la mayoría de las constituciones (sobre todo europeas y en los Estados Unidos de América, de donde tomaron el ejemplo los demás países americanos, incluido el nuestro), que en la época moderna se califican de democráticas.

La legitimidad, es uno de los componentes fundamentales del elemento competencia, que hace duradero a cualquier gobierno, o sistema de gobierno. Para comprender mejor esto, citaremos las opiniones de algunos célebres escritores:

Hobbes.- El principio de legitimidad de la sociedad política es el consentimiento. Los hombres para salir del estado de guerra y encontrar la seguridad y la paz, se someten a la voluntad de otro hombre o de una asamblea. Es ese consentimiento o consenso lo que legitima el poder de ese monarca.<sup>18</sup>

Locke.- La legitimidad del poder está por el consenso de los miembros de la comunidad a someterse a ese poder; al ser el hombre libre por naturaleza no puede suponerse que se someta a ningún poder terrenal si no es por su propio consentimiento, el cual legitima y justifica el poder.<sup>19</sup>

Rousseau.- El hombre es libre solo cuando obedece a la ley que el mismo ha creado. El único modo para que el ciudadano sea libre es dictando sus propias leyes. El poder político reside en la naturaleza general, la legitimidad se encuentra en el consenso de cada particular de someterse a esa voluntad general.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> HOBBS, Thomas, “El Leviatán”, Alianza Editorial, Madrid, 1996.

<sup>19</sup> LOCKE, John, “Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil”, Editorial Losada, Buenos Aires, Argentina 2003.

<sup>20</sup> ROUSSEAU, Juan Jacobo, “El Contrato Social”, Editorial Losada, Buenos Aires Argentina, 2004.

Maquiavelo.- Un Estado solo puede ser permanente si admite una cierta participación del pueblo en el gobierno y si el príncipe dirige los asuntos ordinarios del Estado de acuerdo con la ley y respetando debidamente la propiedad y los derechos de los súbditos. El gobierno es más estable cuando participa en él la mayoría. La legitimidad se basa, en principio, en la fuerza; pero también es necesario que el príncipe no solo sea odiado sino que cuente con el afecto de la gente, y que se encuentra sometido a la ley.<sup>21</sup>

La legitimidad nace como un pensamiento que se expresa y crece cuando esa idea se esparce y se acepta como válida en la sociedad, y cuando el conjunto de valores propuestos se consideran como deseables para regir la vida de esa colectividad y para la organización de su sistema de poder.

Cuando hay correspondencia entre los valores planteados y la forma en que se conduce la sociedad, la legitimidad crece y se desarrolla. Pero por el contrario, si se produce un divorcio entre la idea que la sociedad reconoce como la deseable para su sistema de poder, y el sistema vigente, la legitimidad inicia su deterioro.

Cuando una sociedad no encuentra competencia para la solución de los problemas colectivos, cuestiona si la persona que detenta el poder es la indicada para ejercerlo, en este caso, lo que se busca cambiar es el gobernante y no al sistema, así la legitimidad del sistema casi no sufre; pero cuando el cuestionamiento es en base a que si el sistema de gobierno es el adecuado, lo que se está socavando es la legitimidad del sistema mismo, y consideramos que con el actual estado de las cosas en nuestro país, esto es lo que esta sucediendo.

---

<sup>21</sup> MAQUIAVELO, "El Príncipe", Editorial Porrúa, México, 2006.

## 1.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Democracia participativa es una expresión amplia, que se suele referir a formas de democracia en las que los ciudadanos tienen una mayor participación en la toma de decisiones políticas que la que les otorga tradicionalmente la democracia representativa. Puede definirse con mayor precisión como un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas.

Bajo este término se incluyen también diversas formas o variantes de democracia: Democracia directa, Democracia deliberativa, Democracia sin partidos y Democracia anticipatoria

La democracia participativa y estas otras formas no deben considerarse como excluyentes entre sí. Más bien, cada una de ellas apunta en una determinada dirección sobre cómo hacer avanzar la democracia representativa tradicional hacia sistemas con mayor grado de participación. En la práctica, un sistema concreto de democracia participativa puede basarse en ideas y métodos provenientes de distintas variantes.

El problema básico del concepto de democracia participativa es la disyuntiva de cómo reconciliarlo con el gobierno de la mayoría. Todos aquellos afectados por una decisión deben tener la oportunidad de participar en el proceso de tomar esa decisión, ya sea en forma directa o mediante representantes electos. Esto implica que en esa "oportunidad de participar" se tomen decisiones mayoritarias dentro de un concepto de consenso nacional en cuestiones relativas a principios básicos y derechos humanos. Esto no excluye el pluripartidismo sino que busca en la diversidad y el debate una política consensual con pleno respeto a las minorías.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> LEWIS, Arthur, "Politics in West Africa", págs. 64-65, Editorial Georges Allen & Unwin, Londres, 1965.



Una de las razones fundamentales para promover la democracia participativa consiste en que tal sistema ofrece al ciudadano una capacidad de participar en decisiones orientadas a desarrollar una economía socialmente justa y humanista. Esto promueve un ambiente de cooperación porque se aprecian directamente las consecuencias de tales decisiones para todos y cada uno de los miembros de la sociedad. La democracia participativa auténtica hace énfasis muy especial en dar voz a los individuos y a las comunidades, cuyas opiniones, anhelos y aspiraciones rara vez hallan eco o atención en los mecanismos tradicionales de la democracia representativa. Este es un proceso de transformación -que ya está en marcha en muchas sociedades democráticas- que debe apuntar a promover mecanismos prácticos de participación, medios transparentes de información e investigación, adiestramiento desde la escuela en las técnicas de participación y un programa político estable que defina claramente sus metas destinadas a generar una energía social de participación en las comunidades orientada a la vida y decisiones del barrio, del municipio, de la provincia y de la nación, con el consecuente resultado de concertación, tolerancia y colaboración que necesariamente desemboque en una evidente mejora de la calidad de vida.

La participación que se desarrolla por diversos medios en muchas democracias modernas está comenzando a consolidarse dentro del ámbito de la democracia representativa como una nueva manera de hacer las cosas. La participación no ha de limitarse, sin embargo, a que las autoridades locales y otros organismos públicos informen a la población de sus actividades y decisiones o inviten a los ciudadanos a presenciar sus debates, sino que implica escuchar a la población en la formulación de sus propios problemas y en la búsqueda de oportunidades y mejoras. Además, es indispensable proporcionarles los medios para encausar una acción política, social o económica y participar en las decisiones públicas con propósitos de cambio.

Todo esto tiene que evaluarse con mucho cuidado para que, cuando se implemente, no se caiga en una fatiga improductiva de comunidades abrumadas de consultas y debates. Por lo tanto, tiene que haber un mecanismo representativo intermediario. Las iniciativas de democracia participativa no deben orientarse a organizar una utópica democracia directa sino a promover al grado más alto y amplio posible la participación en un bien articulado entorno institucional. Si se hace bien, esta oportunidad de participación provocaría entusiasmo, energía social y un sentido de propósito y de satisfacción.

## **1.5 PARTICIPACION CIUDADANA**

Participar quiere decir “tomar parte” convertirse uno mismo en parte de la sociedad. También significa “compartir” algo con alguien, o por lo menos hacer saber a otros alguna noticia. La participación es siempre un acto social.

Participar de todos los acontecimientos que nos rodean es imposible, hoy en día nuestro entorno tiende a ser más extenso. Por lo que, es obvio, no habría tiempo ni recursos para poder participar en todos los asuntos que nos interesan.

Es necesario resaltar que la participación política se produce como un acto de voluntad individual a favor de una acción colectiva. Así, podemos decir, que la participación es al mismo tiempo un acto social (colectivo), y el producto de una decisión personal.

Ahora más que nunca la representación y la participación deben encontrar un equilibrio, en ese sentido podemos entender la participación ciudadana como una forma de controlar y moderar el poder otorgado a nuestros representantes. Otra cuestión que es necesario resaltar es que la participación funciona de acuerdo con el entorno político y con la voluntad individual de quienes deciden participar.

En nuestro país la participación ciudadana consiste en la elección libre de los representantes políticos, sin embargo, es necesario que ésta se convierta en algo más que una sucesión de elecciones, a través de la adopción de las multicitadas instituciones de democracia directa. También hay que ser muy cuidadosos en este punto, es trascendental lograr el equilibrio, por que el exceso de participación puede llevar al caos social y su supresión definitiva puede desembocar en el autoritarismo.

En la actualidad los ciudadanos pueden participar sólo mediante la elección de sus representantes, sin embargo, en la democracia es esencial la participación ciudadana no solo a través de los votos para elegir representantes. Al participar en la elección de sus representantes los ciudadanos deben aceptar los resultados de las elecciones; así los representantes en los actuales regímenes de gobierno lo son de todos los ciudadanos y no solo de un grupo de ellos, ya que todos han aceptado los procedimientos establecidos para ello.

Los partidos políticos fueron concebidos como la forma idónea para conducir los múltiples intereses, aspiraciones y expectativas de la sociedad hacia el gobierno y, además hacer coincidir las distintas formas de representación con las de participación. Sin embargo, como bien apunta Norberto Bobbio, la democracia de nuestros días ha dejado de cumplir algunas de las promesas que se formularon en el pasado, y culpa precisamente a los partidos políticos de ello. Ya que la tendencia de los partidos es convertirse en instrumentos de grupo más que propiciar la participación ciudadana, esto es, los partidos políticos tienden a la exclusión más que a fomentar la participación.

Un régimen que se califique de democrático debe establecer otras formas de participación ciudadana, además de las elecciones. Para esto es necesario que se establezcan los mecanismos legales para que los ciudadanos puedan influir directamente tanto en la selección de sus gobernantes como en las acciones tomadas por ellos. Así la participación ciudadana debe consistir en la

intervención de los particulares en actividades públicas, como portadores de determinados intereses colectivos.

Otra cuestión de especial trascendencia que debemos resaltar es que el entorno político debe generar los estímulos suficientes para convocar la participación ciudadana, ya que, mientras más estímulos políticos reciba un ciudadano, más inclinación tendrá a participar en los asuntos colectivos. Por lo que consideramos de gran relevancia que haya una relación entre esos estímulos y las necesidades individuales de los ciudadanos.

En ese contexto, la iniciativa popular, el plebiscito, el referéndum y la revocación de mandato, entre otras formas, aseguran, al menos en cierto grado, la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones del gobierno.

El desarrollo de las ideas democráticas ha llegado a un punto tal en el que ya no es suficiente que los gobiernos respondan de sus actividades sólo ante las instituciones de representación, sino también deben hacerlo ante los mismos ciudadanos; y esto se ha logrado debido a que los ciudadanos ya no sólo exigen una mejor atención a sus necesidades comunes, sino que ahora buscan tener una mayor influencia en la dirección de los asuntos públicos. Todo esto en razón de que los representantes tienen que responder ante el pueblo que los nombra, los votos no les conceden una autoridad ilimitada, sino la obligación de ejercer el poder público en beneficio del pueblo; es decir, el gobierno debe ser responsable ante la sociedad.

## 1.6 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 1.6.1. REFERENDUM

El término Referéndum proviene del siglo XVI, y contiene una reminiscencia de los comienzos federales del gobierno de los cantones actuales de la Confederación Suiza: El Graubünden y Valais. Estos cantones, en esa época, no formaban realmente parte de la confederación, sino que eran meramente distritos aliados. En su interior constituían federaciones de municipios, muy poco unidas. Los delegados que enviaban los municipios a la asamblea federal del distrito, debían dar cuenta de toda cuestión importante a sus electores y recibir instrucciones acerca del sentido en que debían de votar. Se llamaba a esto estar comisionado ad audiendum et referéndum. El referéndum, tal como actualmente es, reviste el carácter, muy modificado, de legislación por el pueblo. Realmente, sólo conserva su nombre de origen.<sup>23</sup>

La versión moderna del referéndum aparece teóricamente elaborada y promocionada junto con el resto de su ideario republicano, por los pensadores de la Revolución Francesa. En acción consecuente y con relación al proyecto de Constitución de 1793, la Convención, inspirándose en Rousseau y en Condorcet, votó una resolución por la que se exigía que toda Constitución debiera ser aceptada por el pueblo.<sup>24</sup>

“Otorga a los ciudadanos el derecho de ratificar o rechazar las decisiones de los cuerpos legislativos. En términos generales se entiende por referéndum la acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por

---

<sup>23</sup> WILSON, Woodrow, “El Estado”, citado por Duran Abarca en el Plebiscito de Nuevo Tipo y Constituyente, Editorial Universidad de San Marcos, Perú, 1978. pág. 507.

<sup>24</sup> ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina, Edición 1987. pág. 191.

medio de una votación”<sup>25</sup>. En materia política es el derecho del cuerpo electoral a aprobar o rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias.

Ricardo Álvarez, refiere que “En teoría los instrumentos de democracia directa son: el referéndum y sus variaciones: plebiscito, revocación de mandato e iniciativa popular, sin embargo, ninguno de ellos opera en un sistema de democracia directa puro, ya que todas las democracias contemporáneas que a final de cuentas son democracias representativas, también llamadas indirectas”<sup>26</sup>.

La democracia representativa es un tipo de democracia indirecta, en donde la gente no se gobierna así misma, sino que elige representantes quienes le gobiernan. Es el pueblo quien sanciona, ratifica o cancela periódicamente, a través de las elecciones, el mandato para gobernar. Algunos autores consideran al referéndum y se le considera como un instrumento de la democracia semidirecta porque es un elemento complementario de la democracia representativa.

Cabe recordar que el sufragio, no sólo es un medio de elección, tiene el carácter de un instrumento de decisión popular; el sufragio constituye un elemento que permite a la sociedad acercarse a las decisiones del gobierno. Sin embargo, para Sartori, el referéndum es un instrumento de la democracia directa, puesto que para decidir la gente no tiene ningún intermediario, empero la gente no tiene facultades para efectuar la acción sobre la que ha decidido. Para algunos autores el referéndum es la institución básica de la democracia directa que engloba las distintas modalidades como son el plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular.

---

<sup>25</sup> MOLINER, María, Diccionario de Uso del Español, Gredos, Madrid, 1984

<sup>26</sup> ALVAREZ Ricardo, “Democracia Directa”, en Quórum, Año VII Núm, 58 Enero-Febrero 1998, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados.

Sobre el referéndum hay autores que lo conceptualizan como una institución política mediante la cual el electorado vota sobre algún asunto público; y para otros, es la manifestación de la democracia constitucional en la cual, mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder que trasciende en el orden público o el interés social del Estado. La participación popular en la formación de la ley se considera como un acto de ratificación, de aprobación o de decisión; así como un acto decisorio autónomo, de carácter normativo, que al sumarse al de los representantes da origen a la disposición legal, la cual sólo adquiere validez cuando ha sido sometida a la votación popular y aprobada por ella.

La palabra Referéndum proviene del latín referéndum, de refere: referir. Es la institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo. Se clasifica en “obligatorio”, que es el que está impuesto como un requisito necesario para la validez de las leyes ordinarias; y “facultativo”, que es el que tiene lugar únicamente cuando la consulta responde a solicitud de un grupo de ciudadanos o a la petición de una autoridad investida del poder de solicitar su celebración.

Es una manifestación de la democracia constitucional, en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral, participa en el proceso del poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del referéndum.

Tenemos que Santamaría Pastor opina que “conforme a la distinción clásica en la doctrina constitucionalista, el nombre de referéndum es sólo aplicable a las consultas populares que versan sobre la aprobación de textos

legales”, y entiende que no cabe establecer distinción relevante alguna entre ambos términos, y que se trata sólo de una cuestión meramente académica”.<sup>27</sup>

**Referéndum:** "Es un mecanismo de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno”.<sup>28</sup>

## 1.6.2 INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de formación de la ley, precisamente al pueblo mismo. El término iniciativa popular también se utiliza, a menudo, para referirse al procedimiento de revisión constitucional. La iniciativa popular puede clasificarse en constitucional y legislativa. Así como en simple y formulada.

La iniciativa popular simple es aquélla que se concreta a una moción hecha por una parte del electorado, un grupo de ciudadanos al poder legislativo, a efecto de que aprueben una ley con un contenido específico. La iniciativa popular formulada es aquélla que implica la completa elaboración de un proyecto de ley por los ciudadanos que la presentan.

La iniciativa popular es tan sólo el derecho que se le otorga a los ciudadanos a dar ese primer paso del procedimiento de creación de leyes, por lo que de forma habitual, para que cobre validez un proyecto de iniciativa popular, es necesario que sea sancionada por el legislativo. Así, una vez elaborada y presentada la iniciativa popular es sometida al procedimiento legislativo habitual para que, en caso de prosperar, sea acogida por la legislatura y se convierta en

---

<sup>27</sup> SANTAMARÍA, Pastor, “Artículo 92”, en Garrido Falla, F. “Comentarios a la Constitución”, Alianza Editorial Madrid, España. 2003. pág. 1317.

<sup>28</sup> IEDF, "Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal", México, 2002, págs. 20, 24, 27 y 28.



una decisión política formalmente válida, lo que implica necesariamente que debe cumplirse con una serie de requisitos y formalidades para poder ser presentada.

“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 electoral”.<sup>29</sup>

“Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados”.<sup>30</sup>

“Es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos”.<sup>31</sup>

Esta institución representa una participación directa de la ciudadanía en los procesos de formulación y aprobación de decisiones políticas trascendentales.

### **1.6.3 PLEBISCITO**

La palabra plebiscito tiene su origen en el término latino “plebiscitum”, que era la llamada convocatoria a la plebe, es decir, llanamente al pueblo. La tercera acepción del término plebiscito en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define esta expresión como: “la consulta que los poderes

---

<sup>29</sup> BERLIN, Valenzuela Francisco, “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios”, Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, México, 1997, pág. 503

<sup>30</sup> PRUD’Homme, Francois Jean, “Consulta Popular y Democracia Directa,” Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1997, pág. 25

<sup>31</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Iniciativas de la LVIII Legislatura, México, 8 de noviembre de 2001.

públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc.”

El diccionario de derecho del autor mexicano Rafael de Pina define al plebiscito como: “la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes”.<sup>32</sup>

Podemos decir que el plebiscito es una institución de la democracia que consiste en la consulta que se hace al pueblo sobre materias estrictamente políticas, o sobre algún asunto de excepcional importancia para la comunidad.

Esta institución ha sido utilizada en muchos países, principalmente Europeos, el ingreso a la Unión Europea, en Canadá, entre otros. En la práctica histórica de esta institución se le ha convertido en un instrumento para legitimar el ejercicio espurio del poder, sustituyendo a las elecciones. Así tenemos que diferentes dictadores lo han utilizado para dar una apariencia de legitimidad a procedimientos ilegales y, obviamente, antidemocráticos.

"Sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía"<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> DE PINA VARA, Rafael, “Diccionario de Derecho”, Editorial Porrúa, México, 2000.

<sup>33</sup> PRUD’Homme, Francois Jean, "Consulta Popular y Democracia Directa," Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1997, pág. 24

Elisur Arteaga en su obra *Derecho Constitucional*, sostiene que "En los sistemas políticos contemporáneos se le toma como una forma de legitimar una resolución política grave, mediante el expediente de someterla a votación de la ciudadanía".<sup>34</sup> Cita además a los autores Henri Capitant, quien llama al plebiscito como votación del pueblo con la cual se afirma la confianza en el hombre que ha asumido el poder y se aprueba un acto suyo; García Pelayo afirma que el plebiscito es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el sentido de la palabra.

Por su parte, Norberto Bobbio explica" que el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional, sin embargo dice que hace falta una definición unívoca que lo diferencie del referéndum y que puede descartarse una diferencia histórica en el uso de uno u otro".<sup>35</sup>

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

---

<sup>34</sup> ARTEAGA NAVA, Elisur, "Derecho Constitucional" Colección Juristas Latinoamericanos, Oxford University Press-Harla- México, 1998 pág. 108

<sup>35</sup> BOBBIO, Norberto, *Diccionario de Política*, Tomo II, Pág., 1183, México: Siglo XXI, 1991.

## 1.6.4 REVOCACION DE MANDATO

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

Por su parte el concepto mandato, proviene del latín *mandatum*, que quiere decir orden. Desde el punto de vista jurídico la revocación del mandato se da en materia civil y es una de las formas de terminación de los contratos o de extinción de actos jurídicos por voluntad del autor o de las partes. Luego de estas consideraciones, tenemos que el concepto de mandato que ahora nos ocupa, y tema central de la presente tesis, se caracteriza porque es representativo y obedece a una voluntad general que delega el ejercicio de la soberanía o del poder soberano en un representante o en una autoridad, por lo que la revocación del mismo, nos lleva a retomar la cuestión de la soberanía, de quién la ejerce y cómo la ejerce (artículos 39, 40, 41 de la Constitución Federal); en todo caso es el pueblo soberano, el que a través del sufragio elige a sus mandatarios, esto es a los que asumen el compromiso de cumplir con el mandato, que les fue conferido por medio de las urnas.

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

Se podrá decir que la Constitución establece responsabilidades a los servidores públicos que incluso, pueden ser sujetos a juicio político y en última instancia, inhabilitarlos para ejercer empleos, cargos o comisiones públicos por un periodo determinado o en su caso, ser sujetos a proceso si hubiere lugar a ello,

dándose en los hechos una revocación de mandato; siendo este procedimiento facultad del poder legislativo que se constituye en jurado de declaración y en segunda instancia el poder judicial, que se erige en jurado de sentencia; proceso en el cual la ciudadanía no tiene una opción para intervenir más directamente para determinar la continuidad o no de un mandato otorgado.

El “recall” termino utilizado, en los Estados Unidos de Norte América o **“revocación del mandato”**, constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes electos antes de que concluyan su periodo, a través de comicios especiales donde se les confirme o destituya.

### **1.6.5 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**

La historia general de las organizaciones de la sociedad civil es abordada de diversas formas por múltiples, autores, sin embargo, destacan dos enfoques: uno con una perspectiva cronológica, donde se periodiza su evolución; y otro que enfatiza la influencia de determinados sucesos sociales, económicos y políticos sobre el desarrollo de estas organizaciones. Empero, pese a la inexistencia de un consenso sobre las diferentes perspectivas para analizar la evolución de las ONG´s, se advierte que existe una aceptación generalizada sobre ciertos acontecimientos que mediaron dentro de los diferentes cortes cronológicos que figuran.

De tal forma, consideramos adecuada la periodización que establece Rubén Aguilar Valenzuela<sup>36</sup> por especificar tiempos y fechas, no sin soslayar las aportaciones que señalan otros autores al resaltar el impacto transformador de determinadas coyunturas en su proceso, ya que ambos se complementan y condicionan al mismo tiempo, por lo que a continuación se sintetiza:

---

<sup>36</sup> AGUILAR VALENZUELA, Rubén, “Apuntes para una Historia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en México”, pág. 9-32.

**La Colonia.-** Pese al poderoso aparato estatal instaurado en esos cuatro siglos de dominación española, periódicamente se fueron constituyendo instituciones que operaron con relativa independencia de los poderes gubernamentales, mismas que pueden considerarse antecedentes remotos de las actuales organizaciones civiles. Durante este periodo, la constitución de la mayoría de las organizaciones sin fines de lucro que trabajaban a favor de terceros corrieron a cargo de la Iglesia Católica, dentro de la cual fueron importantes las fundaciones de los misioneros franciscanos, dominicos, agustinos y jesuitas, así como los hospitales de Don Vasco de Quiroga, en Michoacán durante 1573.

A la par, "filántropos", grupos de personas, gremios y cofradías crearon instituciones al servicio de terceros sin fines de lucro, el primer caso fue la fundación del Hospital de Jesús, creado por Hernán Cortés; el Hospital de Convalecientes y Desamparados, por el laico Bernardino Álvarez en 1537; la fundación del antecedente del actual Hospital de la Mujer, por el Doctor Pedro López en 1582; y el Colegio de las Vizcaínas por un conjunto de laicos vascos.

**El siglo XIX.-** La primera mitad del siglo XIX está influenciada todavía por el peso de la herencia colonial y también por la inestabilidad política provocada por el cambio que supuso pasar del Virreinato a un país independiente -marcado éste por diversos tipos o formas de gobierno, situación que no favoreció el surgimiento de nuevas instituciones-. Sin embargo, en 1833 se fundó el antecedente de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Con las Leyes de Reforma en 1861, a través de las cuales el gobierno liberal nacionalizó los bienes de la Iglesia y adquirió con ellos la responsabilidad sobre la atención de las necesidades sociales, el poder de la Iglesia Católica se agotó y dio espacio a las iglesias protestantes, lo que originó un cambio del asistencialismo mexicano con la presencia del gobierno en esta área. Durante la última década del siglo XIX aparecieron diversas instituciones asistenciales al cobijo de grandes empresarios

y familias de abolengo, tales como Béistegui, Romero de Terreros, Luz Saviñón y Mier y Pesado.

**El siglo XX.-** Durante este periodo se identifica de manera general tres etapas -las cuales no excluyen la división histórica realizada por diversos autores como Sergio García y Jorge Villalobos, entre otros; empero, continuamos con el enfoque general de Rubén Aguilar-

**1) Del término de la lucha armada a finales de los años cincuenta (1920-1960).-** Al ocaso de la Revolución Mexicana surge un nuevo Estado y con él un gobierno que se legitima con su accionar y que logra obtener la confianza y el apoyo de los sectores más amplios de la sociedad, por medio de políticas de bienestar social dirigidas a atender las necesidades de los pobres, instrumentadas por un gran aparato gubernamental responsable de la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda; es decir, el Estado "revolucionario" se hace cargo de las necesidades básicas de la población.

En los primeros treinta años este modelo resulta exitoso, el gobierno era capaz de cubrir todos los campos, por lo que se inhibe y resulta innecesario y difícil, el desarrollo y surgimiento de cualquier proyecto organizativo de la sociedad civil ajeno, independiente y autónomo a éste, ya que todo esfuerzo de construcción social<sup>37</sup> era canalizado"- coptado al y por el partido oficial -PRI creado en marzo de 1929-.

---

<sup>37</sup> DAVILA, Francisco, "Organizaciones No gubernamentales, Mujeres Campesinas y Tecnologías Alternativas en México 1980-1990", México, SAGAR, INCA, CECADESU Y SEMARNAP, 2000, pág. 62-65.

A mediados de este periodo, también conocido como el "milagro mexicano", el nacimiento y desarrollo de la sociedad civil organizada no incorporada a las estructuras del gobierno es muy débil. No obstante surge el movimiento ferrocarrilero que se escapa del control oficial y que para ser controlado es brutalmente reprimido. Además surgen, aunque de manera incipiente, las organizaciones sociales sin fines de lucro que trabajan a favor de terceros, como el Secretariado Social Mexicano (SSM) en 1923, antecedente inmediato de diversas iniciativas sindicales, como el Frente Auténtico del Trabajo (FAT). Asimismo, se crea el movimiento de cooperativas de ahorro y crédito, principalmente en la zona El Bajío, con la colaboración de sacerdotes, así como la creación de la Acción Católica Mexicana en 1929.

Durante este tiempo, la Iglesia Católica es la gran constructora de las organizaciones sin fines de lucro que trabajan a favor de terceros, las cuales aunque nacen con cierta independencia de la jerarquía eclesiástica, todavía están subordinadas o supeditadas a ella. Los principales actores en esta etapa fueron el gobierno y los trabajadores del campo y la ciudad, quienes alentaron la organización de los sectores sociales concertando a la vez un proyecto de nación, el cual tuvo como referencia en principios por los que luchó el movimiento revolucionario.

**2) De finales de los años cincuenta a mediados de la década de los ochenta – la concepción de las ONG – (1960-1985).**- En esta etapa, México vivió un proceso de crecimiento económico con desarrollo estabilizador, la política social se enmarcó en el modelo del Estado benefactor que sustentaba una política de desarrollo con base en su intervención económica, atendiendo la provisión de bienes y servicios básicos; este Estado consolidó su política social apoyando básicamente los sectores obrero, campesino y popular, a través de sus organizaciones corporativas, México vivió un periodo de crecimiento económico basado en el modelo de sustitución de importaciones.



En 1968 se da un movimiento estudiantil el cual se concentra en la capital del país -articulando de manera indirecta las demandas de la "incipiente" clase media-, en el marco del fin del "milagro mexicano". Se exigía, de una u otra forma, que mejoraran las condiciones económicas y sociales, pero sobre todo las condiciones políticas. La fuerza del movimiento y el despertar de la conciencia de miles de mexicanos preocupa al gobierno, y ante la efervescencia social la administración del entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz respondió con una brutal y desmedida represión en la Plaza de Tlatelolco, el 2 de octubre de 1968, donde son asesinados miles de estudiantes.

El año de 1968 fue una luz roja de alerta para el gobierno, porque "una parte de la sociedad –los hijos del progreso, los universitarios- dejaron un testamento: México no puede seguir gobernándose con un modelo cerrado que excluye a amplios grupos y que ante la protesta usa el recurso de la represión como única respuesta a los reclamos de la democratización".<sup>38</sup>

México experimenta una "apertura política controlada"- con las reformas de 1977 se delineó el perfil del actual sistema electoral con su carácter mixto de representación y se abrió la puerta para que entraran a la participación electoral diferentes partidos- desde el gobierno se crean y multiplican dependencias en contacto con los sectores populares que reproducen los modelos ya experimentados por las organizaciones civiles, las cuales son cooptadas y/o perseguidas. Es a partir de estos años que se establecen dos vertientes de trabajo en el interior de las organizaciones:

- Unas optan por seguir sus actividades en el mismo sentido que venían trabajando, se trata de proporcionar asistencia al otro, no está en juego la posibilidad del cambio del sistema; ésta es la decisión de las organizaciones que surgen desde el sector privado y de ciertos grupos de la Iglesia Católica -como la Central de Servicios Campesinos, la Fundación

---

<sup>38</sup> AZÍZ NASSIF, Alberto, "Miradas de Fin de Siglo", en Sociedad Civil, Análisis y Debates, pág. 63.

Mexicana para el Desarrollo Rural, el Centro de Estudios y Promoción Social (CEPES), la Fundación Cultural Bancomer y Fomento Social Banamex, entre otras-. Para estas organizaciones los resultados técnicos y los productos concretos son fundamentales.

- Otro sector ubica que su trabajo sólo adquiere sentido en la medida que contribuya a cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales en las que se producen la pobreza y la injusticia. Esta línea la asumen algunos grupos de la Iglesia Católica y las organizaciones que hacen trabajo político, pero que se mantienen al margen de los partidos políticos –como Deca Equipo Pueblo, A.C. y Servicios de Solidaridad Transfronteriza, entre otras-. Para este tipo de organizaciones no existe la preocupación de constituirse como instituciones capaces de ofrecer servicios profesionales y asesoría técnica, el conjunto de sus integrantes se asume como "activistas sociales, pero sobre todo políticos".

En este periodo, destaca la constitución de organizaciones como: Grupo de Estudios Ambientales (GEA), Fundación de Ecodesarrollo Xochicalli (FEXAC), Grupo FEM, Centro de Apoyo a las Mujeres Violadas (CAMVAC), Mujeres para el Diálogo, Centro de Información de Tecnología Apropriada (CITA) y el Centro Mexicano de Instituciones Filantrópicas (CEMIF) en 1988, el cual se transforma en el CEMEFI en 1992.

**3) Después de los terremotos de 1985 -la expansión de las ONG- (1985-1997).**- México vivió un parteaguas en su proceso evolutivo con características radicales y sustancialmente diferentes a la manera en que venía operando tradicionalmente, bajo el impacto de la deuda externa y de las nuevas limitaciones impuestas al desarrollo y al crecimiento económico, aunado a las medidas de ajuste y estabilización se produjeron cambios en la concepción y formas de operar las políticas sociales.

Después de mediados de los años ochenta, una combinación de varios factores provocó cambios en las organizaciones civiles, tanto en sus objetivos como en su actitud hacia el Estado, dos décadas de movimientos populares, de crisis económicas del país, de problemas políticos dentro del gobierno y el partido en el poder -PRI- así como la tragedia de 1985, contribuyeron al cambio.

Las "controversiales" elecciones presidenciales de 1988 marcan una nueva época en México, el triunfo de Carlos Salinas de Gortari -candidato del PRI- sobre Cuauhtémoc Cárdenas por primera vez es cuestionado, lo que mina la legitimidad del partido, a través de la famosa "caída del sistema".

Durante este periodo cobra mayor fuerza la constitución de redes -esta parte de la etapa puede denominarse la fase de las "redes de organismos no gubernamentales"<sup>39</sup>, tales como:

Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia en 1990; la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos" (Red TDT) en 1991; la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMFLC) en 1991; el FAM en 1992; el Colectivo Mexicano de Apoyo a la Niñez (COMEXANI) en 1992; Alianza Cívica en 1994; Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible en 1994; Red de Mujeres en 1995; Coordinadora Nacional de ONG's de México por un Milenio Feminista en 1996; y Red Agroecológica.

---

<sup>39</sup> ARREDONDO, Vicente, "Las Razones de la Sociedad Civil y su Evolución Organizativa", en Rostros y Voces de la Sociedad Civil, México, Núm 2, enero-febrero 1996, pág. 30.

## **1.6.6 CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA O CONSEJOS CONSULTIVOS**

Los Consejos de Participación Ciudadana se constituyen como órganos consultivos de las instancias gubernamentales, que tienen por objeto analizar, proponer, evaluar, consensuar y dar seguimiento a los programas, estrategias, acciones y políticas relacionadas con el ámbito de su competencia. Asimismo, se constituyen como conducto para promover la participación de la ciudadanía y fungir como interlocutores de ésta con las autoridades. Cada Consejo se integra con un número diverso de personas de trayectoria ejemplar y reconocido prestigio de los sectores social y privado, así como de instituciones académicas. Además se puede mencionar que son:

- Una instancia para la deliberación pública de los asuntos de población y desarrollo.
- Un mecanismo para elaborar, discutir y acordar recomendaciones ciudadanas al gobierno y hacer más transparente y eficaces las acciones de éste.
- Un foro para la evaluación ciudadana de la política, las estrategias y las acciones emprendidas.

## **1.6.7 CONSEJOS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Los Consejos de Seguridad Pública se crean como una instancia de las autoridades gubernamentales con Participación Ciudadana, cuyo objetivo es coadyuvar con las tareas de seguridad pública, a través de la planeación, la coordinación y la supervisión del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en

materia Federal y, de los Sistemas Estatales de Seguridad Pública, en el ámbito de las Entidades Federativas.

Es importante destacar que los Consejos de Seguridad Pública son un espacio donde se encuentran y trabajan juntos, en equipo, representantes de la comunidad, propuestos por la propia sociedad, y representantes de las áreas de seguridad del Gobierno, ya sea Federal o de las Entidades Federativas, de acuerdo con el ámbito de competencia de las autoridades.

La participación de los representantes del Gobierno es fundamental en los Consejos de Seguridad Pública. Ellos tienen la información, conocen la problemática específica y tienen además la autoridad para ejecutar los programas de acción que sus integrantes planeen y definan.

Un ejemplo de éstos organismos es el Consejo Estatal de Seguridad Pública de Sinaloa, en el cual los representantes de la sociedad aportan al Sistema Estatal de Seguridad Pública la visión y la voz de la comunidad, la capacidad de planear acciones en el largo plazo, por encima de las restricciones sexenales del gobierno, generando posibilidades de continuidad en los planes, programas y acciones.<sup>40</sup>

El Consejo Estatal de Seguridad Pública del Estado de Zacatecas, por señalar otro ejemplo, se encarga de combatir las causas que generan las conductas antisociales mediante el desarrollo de políticas y acciones encaminadas a fomentar en la sociedad valores culturales y cívicos, que permitan establecer un nuevo modelo de seguridad pública, a fin de salvaguardar los intereses de la población y brindar una mayor seguridad en su persona y patrimonio familiar; lo anterior con apego y respeto a los principios de autonomía y legalidad de las instituciones responsables de la seguridad pública en el Estado.

---

<sup>40</sup> [www.cespsin.gob.mx/modules](http://www.cespsin.gob.mx/modules)

La intervención de las autoridades gubernamentales en los Consejos Estatales de Seguridad Pública se lleva a cabo de conformidad con los Sistemas Estatales de Seguridad Pública. Así tenemos que por ejemplo, el Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes tiene funciones de coordinación operativas en acuerdo con el Sistema Nacional de Seguridad Pública, en la forma y términos dispuestos por la legislación federal en la materia e impulsará las actividades conducentes al cumplimiento de los fines que previene la Ley Estatal de Seguridad Pública. Sus funciones son la prevención de conductas ilícitas, persecución de delitos, sanción de infracciones, imposición de penas, ejecución de sanciones y custodia de individuos sujetos a reclusión o internamiento, entre otras.

### **1.6.8 AUDIENCIAS PÚBLICAS**

Las audiencias públicas amplían el espacio público nacional al darle voz a los sectores tradicionalmente excluidos. Al mismo tiempo, por la inmediatez de la víctima, estimulan el contacto emocional y una reflexión humana sobre la necesidad de respetar los derechos de todos. En este sentido, pueden propiciar la reconciliación nacional, entendida como la superación de formas de discriminación que victimizan permanentemente a amplios sectores de la población.

Por ejemplo en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, la Audiencia Pública ha sido prevista para debatir asuntos de interés público. También puede ser convocada a iniciativa de la ciudadanía con la firma de por lo menos medio por ciento del electorado de la ciudad o de la zona en cuestión. En este último caso la audiencia será obligatoria. Ella también es obligatoria con anterioridad al tratamiento de la legislatura, de proyectos de normas de edificación, de planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

La Audiencia Pública ha sido igualmente considerada como una etapa del procedimiento de sanción de leyes, conocido con el nombre de "doble lectura". Este sistema resulta obligatorio cuando deban tratarse en el órgano legislativo proyectos sobre:

- Códigos de planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.
- Plano Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos áreas y sitios históricos.
- Desafectación de los inmuebles de dominio público y todo acto de disposición de éstos.
- Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la ciudad.
- Las que consagran excepciones a regímenes generales.
- La ley prevista en el artículo 75 (de presupuesto y remuneraciones)
- Los temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta.

Por último la Audiencia Pública ha sido contemplada también como un paso necesario en la designación de los magistrados de los tribunales inferiores, ya que los pliegos girados por el Consejo de la Magistratura, para cada designación, deben ser objeto de una audiencia especial de este tipo, que es convocada por la Comisión correspondiente de la Legislatura.

## 1.6.9 GRUPOS DE DISCUSIÓN

Se denomina también "reunión de grupo" o "discusión de grupo". Se basa en el grupo como unidad representativa (célula social) que expresa unas determinadas ideas: valores, opiniones, actitudes dominantes en un determinado estrato social. Los participantes se seleccionan porque tienen ciertas características en común que les relacionan con el tema objeto de la discusión.

Podemos definirlo, siguiendo a Mucchielli como "aquel grupo cuyo objetivo es hacer una confrontación de opiniones, de ideas o de sentimientos con el fin de llegar a unas conclusiones, un acuerdo o unas decisiones"<sup>41</sup>. Merece la pena destacar de esta definición que un grupo de discusión no es un grupo de trabajo y por tanto su objetivo no es producir, -no es un lugar de acción, ésta se emprenderá a posteriori- sino intercambiar opiniones de manera que se obtenga una información acerca de las percepciones, actitudes o motivaciones de un colectivo determinado.

Los participantes de un grupo de discusión expresan sus opiniones sobre un tema de interés común. Las personas aportan informaciones sin modificar las de las demás; no se trata de un intento de imponerse sino de aportar unas ideas.

Una condición de los grupos de discusión es que estén compuestos por personas similares entre sí (edad, experiencia profesional, puesto de trabajo...). La naturaleza de la homogeneidad es muy variable pudiendo ser más o menos amplia según la finalidad del estudio. Los participantes se seleccionan porque tienen ciertas características comunes que les relacionan con el objeto de la discusión de tal manera que se facilite el intercambio de opiniones sobre aspectos que todos conocen, el no cumplir este requisito puede dar lugar a retraimiento frente a personas que se perciben distintas del resto del grupo.

---

<sup>41</sup> MUCCHIELLI, R. Preparación y Dirección Eficaz de las Reuniones de Grupo Ibérico Europea de Ediciones, Madrid 1969



Idealmente el grupo estará formado por personas que no se conozcan y probablemente no volverán a encontrarse. Sin embargo esta metodología puede ser de gran utilidad a nivel interno pues permite conocer situaciones dentro de una empresa y es en el seno de la empresa donde deben facilitarse vías de expresión que permitan el análisis de las condiciones de trabajo y las posibles vías de intervención.

El grupo de discusión realizado en una organización presenta, pues, algunas circunstancias especiales. En este entorno los participantes se conocen entre sí, incluso pueden tener una relación o un contacto diario: el grupo es un grupo preexistente y puede llegar a una total familiaridad, sin embargo el trabajar en la misma empresa tiene sus ventajas ya que el hecho de conocerse hace que exista una mayor cohesión de grupo y permite entrar más directamente en la discusión.

### **1.6.10 CONTRALORÍAS**

La Contraloría Ciudadana es un programa de participación ciudadana de las instancias gubernamentales para combatir la corrupción y promover la transparencia en el ejercicio del gasto público. En nuestro país, nace en el 2001 en la Contraloría General del Distrito Federal (órgano encargado de fiscalizar la administración pública en el gobierno local de la Ciudad de México). Mediante la Dirección de Contraloría Ciudadana, se instrumenta la participación de ciudadanas y ciudadanos de la Ciudad de México en la vigilancia de la transparencia en el gasto público en todas las áreas del gobierno.

Gracias a las reformas jurídicas del Estatuto de Gobierno, el programa otorga a los ciudadanos que deciden participar en él, facultades jurídicas necesarias para una mayor exigibilidad en la rendición de cuentas.

Actualmente hay 126 contralorías y 174 contralores ciudadanos provenientes de los más diversos sectores políticos, sociales, culturales y poblacionales de la Ciudad de México. El programa es honorífico, es decir, a ninguna persona se le paga por participar en él. A su vez, el programa otorga a cada contralor cursos gratuitos de capacitación administrativa.

Los contralores ciudadanos tienen acceso a toda la información sobre el gasto del Gobierno. Previo análisis de ésta, acuden a las sesiones colegiadas en donde se toman decisiones sobre cómo y en qué se ejerce el presupuesto público. Participan con derecho a voz y voto.

Vigilan anualmente más del 50% del gasto público en todo lo que compra, construye, contrata o arrienda el Gobierno del Distrito Federal. Desde su participación, se ha observado una importante disminución de quejas de las empresas en los concursos de compras públicas. Los contralores ciudadanos emiten recomendaciones administrativas para mejorar y transparentar el ejercicio público.

Mediante la participación ciudadana voluntaria, el programa ha logrado sustanciales avances en el combate a la corrupción, incrementando considerablemente el acceso a la información y la transparencia en el gasto público, logrando con ello mejores mecanismos para la rendición de cuentas. Los retos parecen ser igual de grandes que los logros. A pesar de que el programa ha crecido considerablemente en participación ciudadana y se ha posicionado de mejor manera en el escenario político, los propios ciudadanos han generado mayores expectativas y exigencias al mismo.

### **1.6.11 CONSULTA VECINAL**

La Consulta Vecinal tiene por objeto la creación de una estructura organizada en el sector de la participación vecinal. Su finalidad es crear un canal adecuado

de información entre los representantes de las demarcaciones territoriales (Delegaciones Políticas), en el caso del Distrito Federal y Presidentes Municipales, tratándose de los Estados con las Asociaciones de Vecinos, con el objetivo de que exista una participación efectiva y facilite la toma de decisiones en los programas, proyectos y actividades desarrolladas por sus áreas de participación ciudadana.

Para entender de mejor manera este mecanismo de participación ciudadana, así como los alcances y metodología de funcionamiento, me permito transcribir el “Reglamento Tipo de Participación Ciudadana”, creado por el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación:

## **REGLAMENTO "TIPO" DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **CAPÍTULO QUINTO DE LA CONSULTA VECINAL**

Artículo 23.- A través de la Consulta Vecinal, los habitantes de pueblos, barrios, rancherías, comunidades, ejidos, fincas, propiedades rústicas, (DEMÁS QUE SE ESTABLEZCAN EN EL MUNICIPIO) podrán emitir opiniones y formular propuestas de solución a los problemas colectivos del lugar donde residan.

Artículo 24.- La consulta vecinal podrá ampliarse a los sectores industrial, comercial, de prestación de servicios, de bienestar social y demás grupos organizados dentro del Municipio de\_\_\_\_\_.

Artículo 25.- La consulta vecinal será convocada por el Presidente Municipal, en dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y lugar de realización por lo menos \_\_\_\_\_ días naturales antes de la fecha de celebración. La convocatoria se hará de manera impresa y deberá de ser exhibida

en los estrados del inmueble de la Presidencia Municipal así como en lugares visibles señalando el sitio donde se va a llevar a cabo la consulta.

Artículo 26.- También se podrá llevar a cabo la consulta vecinal por medio de una consulta directa, por medio de encuestas u otros medios legales, el procedimiento y metodología que se utilicen se harán del conocimiento público por lo menos \_\_\_\_\_ días naturales previos a la consulta.

Artículo 27.- Los resultados de la consulta vecinal serán consensuados por el Cabildo, siendo difundidas las conclusiones en el ámbito en que haya sido realizada la misma.

Los resultados de la consulta tendrán el carácter de vinculatorio y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.<sup>42</sup>.

## **1.6.12 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

La gobernabilidad democrática a la que aspiramos, para que sea tal, ha de sostenerse desde la base mínima de quienes le dieron legitimidad. No basta la sola administración eficiente de los recursos públicos frente a una sociedad que, de manera decidida, ha empujado los logros democráticos alcanzados.

Para responder a las exigencias y expectativas de una ciudadanía activa es necesario gobernar con y para los ciudadanos, reconociéndolos como sujetos y constructores de derechos.

El debate abierto, el acceso a la información, la creación de espacios y mecanismos de participación, la educación y la capacitación permanentes son elementos fundamentales para transformar las relaciones y prácticas del poder del Estado y de la sociedad civil.

---

<sup>42</sup> [www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF\\_Participacion\\_ciudadana](http://www.e-local.gob.mx/wb2/INAFED2006/INAF_Participacion_ciudadana)

La democracia a la que aspiramos reconoce la representación social a través del voto, pero conlleva también a la defensa y ampliación de los derechos humanos en todas sus vertientes, así como la participación real en todos los niveles de la estructura social. Esta concepción recupera las raíces de la democracia y supera los límites de la visión liberal, la cual circunscribe la democracia al régimen de las libertades individuales y de representación.

La democracia participativa es un instrumento indispensable de la gobernabilidad democrática, en tanto que la representación política electa, sin la posibilidad del diálogo y renovación permanente del mandato, puede formalizar y ritualizar la democracia, quitarle su esencia y restarle la fuerza constructiva de la acción colectiva directa.

Para propiciar que la población tenga poder real de decisión para proponer, fiscalizar y compartir la acción de gobernar, es necesario combinar mecanismos de democracia directa, semidirecta y democracia representativa, así como iniciativas concretas. Las iniciativas concretas, como el presupuesto participativo, deben dirigirse a una política de prioridades de la inversión y del gasto público, a la transparencia en las actividades de gobierno y al actuar corresponsable de la población, a través de espacios abiertos de participación.<sup>43</sup>

El presupuesto participativo es una herramienta de democracia participativa o de la democracia directa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones referentes a los presupuestos públicos. Por medio de debates y consultas, los habitantes de una ciudad se acercan y forman parte del proceso de planeación del presupuesto público y los hacen expresando sus necesidades y sus prioridades.

El presupuesto participativo tiene como principal objetivo la participación directa de la ciudadanía, con el fin de establecer las principales demandas y

---

<sup>43</sup> [www.iis.unam.mx/pub\\_elect/zic/morales.pdf](http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/morales.pdf)

preocupaciones de los vecinos en materia de inversiones públicas e incluirlas en el presupuesto anual de la ciudad, priorizando las más importantes y realizando un seguimiento de los compromisos alcanzados.

La principal aportación de los presupuestos participativos es el asentamiento de la idea de una ciudadanía activa, haciendo participe a las personas de la marcha de la ciudad. Entender, en definitiva, la gestión pública como algo que tiene que ver con nuestras vidas, y que podemos no solo participar, sino también decidir sobre esos asuntos públicos.<sup>44</sup>

En el Distrito Federal, la participación ciudadana es uno de los mecanismos centrales para el mejoramiento de la administración pública, toda vez que incluirla en el diseño de políticas públicas tiene por lo menos cuatro ventajas comparativas: aumenta la equidad, la eficiencia, la transparencia y la sustentabilidad de estas políticas. Por lo que para iniciar este proceso de participación ciudadana, se requiere:

- La participación ciudadana en los procesos de consulta
- Que el gobierno incluya la visión ciudadana en la elaboración y ejecución de presupuestos para darle credibilidad al proceso e inyectar confianza en los habitantes de la ciudad.
- Mecanismos que garanticen un flujo de información constante entre el gobierno y la sociedad.
- Discusiones continuas donde se traten temas de urbanismo, transporte público, salud, educación, cultura y otros temas que sea relevantes para los habitantes de la ciudad.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> [es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto\\_participativo](https://es.wikipedia.org/wiki/Presupuesto_participativo)

<sup>45</sup> [presupuesto.atomointeractive.com.mx/conoce/que-es-el-presupuesto-participativo.html](http://presupuesto.atomointeractive.com.mx/conoce/que-es-el-presupuesto-participativo.html)

Una de las experiencias más exitosas del presupuesto participativo, lo es sin duda el implantado en Porto Alegre, Brasil donde con el tiempo, se han logrado contrarrestar gran parte de los problemas que tenían debido a la concentración del poder, despilfarro de recursos y corrupción.

En este país, esta figura de participación ciudadana tiene como propósito la participación social directa y una pirámide de representación social que cogobierna junto con el gobierno municipal, decidiendo las políticas y la asignación del presupuesto municipal bajo una concepción de justicia distributiva.<sup>46</sup>

## **1.7 HACIA UNA CULTURA DE LA SOLIDARIDAD**

¿Cómo será la cultura en la que viviremos en este nuevo milenio?. Será aquella cultura que logremos crear, no sintiéndonos superiores ni inferiores, sino integrantes de una comunidad con iguales raíces culturales que desean acrecentar sus lazos de unión, sus sueños e ideales en busca de una identidad que nos permita relacionarnos con los demás.

Un lugar para todos, una cultura en la que los hijos de los que hicieron esta Nación puedan desarrollarse íntegramente como personas, que puedan reconocer a quienes a su alrededor tienen necesidades básicas insatisfechas: techo, agua, alimentos, etcétera, para trabajar conjuntamente y que cada uno pueda desarrollarse del mejor modo posible.

Un estilo de cultura en la que haya lugar para todos y no perturbe la mirada la omnipresente realidad de los excluidos. Es ésta una categoría social que debería escandalizarnos como para imponer la voluntad de trabajar inmediatamente para solucionarla, no sólo desde los centros de ayuda caritativa,

---

<sup>46</sup> [presupuesto.atomointeractive.com.mx/conoce/que-es-el-presupuesto-participativo-en-el-mundo.html](http://presupuesto.atomointeractive.com.mx/conoce/que-es-el-presupuesto-participativo-en-el-mundo.html)

sino y más que nada desde donde la justicia social pueda y deba ser implementada, con programas de educación, salud y trabajo para todos.

Este estilo cultural requiere también de una cierta globalización interna, en la que se multipliquen los gestos solidarios hacia quienes menos tienen, o bien hacia quienes hoy se sienten excluidos de la sociedad.

La alternativa es un espíritu crítico, abierto y vigilante y una opción por la solidaridad. En este sentido, el espíritu del creyente responsable se ve especialmente desafiado a sentir como propia la suerte de este mundo incierto, a convertirse al "nosotros" solidario y a luchar desde ahí por humanizar la realidad de injusticia y de muerte en la que tiene que vivir. La incertidumbre, lejos de llevarnos a desfallecer, nos emplaza a practicar la solidaridad activa, aunque las soluciones sean difíciles y no podamos ofrecerlas como un programa de acción.

Factores estructurales que estimulan una cultura de la solidaridad:

- Aumento del tiempo libre entre la población.
- Percepción de un aumento de necesidades sociales debido a la crisis del Estado de Bienestar.
- Crisis de valores que hace que se busquen nuevos valores que los sustituyan.
- Desencanto con la actuación de partidos políticos y sindicatos.



# CAPÍTULO II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

## 2.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Joseph Zimmerman, afirma que la teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener una participación activa e informada dentro del sistema de gobierno.<sup>47</sup> En la democracia participativa, la teoría de la retroalimentación del liderazgo limita el papel de los ciudadanos básicamente a la elección periódica de funcionarios públicos quienes, proponiendo políticas, le brindan el liderazgo. La responsabilidad de la toma de decisiones permanece en manos de los funcionarios.<sup>48</sup>

Así mismo, Zimmerman establece que la democracia participativa presenta los siguientes *beneficios*: La participación ciudadana se deriva de las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales. Facilita la ejecución de los planes y programas además de tener un alto valor democrático.<sup>49</sup>

Como *desventajas* señala el que las demandas de los ciudadanos para la realización de estudios adicionales puedan demorar la preparación y ejecución de los planes, así como el aumento significativo de los costos para su aplicación. También señala que los ciudadanos pueden no ser competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos de los planes y programas, y los intentos

---

<sup>47</sup> Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa". México D.F. 1992. Op.Cit. pág. 5

<sup>48</sup> Zimmerman Joseph, "Democracia Participativa". Op. Cit. pág. 14

<sup>49</sup> Zimmerman Joseph "Democracia Participativa" Op. Cit. Pág. 15

de los funcionarios de explicar las sutilezas técnicas pueden producir mayores retrasos.

Por otro lado, existe el riesgo de que los ciudadanos que participen en los procesos de planificación de puesta en práctica, tengan un punto de vista localista y enfocados solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad y que se genere un conflicto entre lo que es mejor para una determinada comunidad y lo que es mejor para un área geográfica más amplia. Los individuos que participan en los programas y en la toma de decisiones pueden no representar a toda la ciudadanía.

Menciona que puede ocurrir un conflicto de valores, si los valores de los participantes difieren significativamente de los que tienen los funcionarios electos y los burócratas.

### **2.1.1. ITALIA**

En Italia se señala como requisito para la formulación de una iniciativa de ley la propuesta por ciento cincuenta mil electores como mínimo. El referéndum popular para la derogación parcial o total de una ley puede ser también requerido por quinientos mil electores. No se permite el referéndum en leyes tributarias y presupuestarias, de amnistía y de indulto, ni de autorización para ratificar tratados internacionales. Será vinculatorio si alcanza cierto porcentaje de participación ciudadana. No habrá referéndum si el proyecto de ley hubiese sido aprobado en las Cámaras por una mayoría de dos tercios de sus respectivos integrantes.

En ejemplo de referéndum se dio en el año de 2005 en donde los italianos rechazaron la reforma de su Constitución que avanzaba hacia un modelo de Estado más federal. El 61,7% de los ciudadanos ha votado “no”, mientras que el 38,3%, se decantó por el “sí”. El “no” era la opción que respaldaba el Gobierno de Romano Prodi, mientras que el centroderecha que lidera Silvio Berlusconi pedía a

los votantes que apoyaran los cambios, que fueron aprobados en el Parlamento durante la pasada Legislatura. Tras conocerse los resultados, Prodi dijo en una rueda de prensa: "Ahora es nuestro deber abrir el diálogo con todas las fuerzas políticas". Para el primer ministro, las reformas de la Constitución tienen que hacerse "con el acuerdo más amplio posible y no a golpes de mayoría", en referencia a la manera en que Berlusconi logró aprobar durante la pasada Legislatura la reforma de la Carta Magna.

El triunfo del "no" ha caído como un jarro de agua fría en las filas conservadoras y, aunque todos los dirigentes hablan de cohesión y unidad, el fracaso puede llevar a una fuerte discusión interna y a cuestionar el liderazgo de Berlusconi. El "no" se impuso en la mayoría de las regiones, con la excepción de las norteñas Lombardia y Véneto, aunque en las capitales septentrionales más importantes también ganó el rechazo. A este referendo estaban convocados 47,1 millones de ciudadanos y acudió a votar el 53,6%, según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, lo que está muy por encima del anterior referéndum constitucional en 2001, cuando votó el 34% de los convocados.

### **2.1.2 ESPAÑA**

La española María Moliner nos da una definición sobre el referéndum indicando que consiste en la acción de someter a la aprobación pública por medio de una votación, algún acto importante del gobierno.<sup>50</sup>

La Constitución de España de 1931, estableció el referéndum para que el pueblo pudiera decidir sobre las leyes votadas por las Cortes; en 1936 el General Franco asumió el poder por medio de un golpe de Estado. Franco solo pudo ser retirado del poder por la muerte, que lo alcanzó de manera natural; y entonces se dio una transición política en la que la derecha, el centro y la izquierda española

---

<sup>50</sup> MOLINER, María, "Diccionario de Uso del Español", Editorial. Gredos. S.A. Madrid. 1977. pág. 968.

lograron ponerse de acuerdo, apoyados en la figura de equilibrio que significó el Rey Juan Carlos.

La Constitución Española del 6 de Diciembre de 1978 regula la reforma constitucional a través del referéndum, el cuál se encuentra señalado en sus artículo 92, 166, 167 y 168, en los cuales se comenta que las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos, que el referéndum será convocado por el Rey mediante propuesta del Presidente de Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.

Además existe la Ley Orgánica 2/1980 del 18 de Enero, sobre la Regulación de las distintas modalidades de referéndum. Y por último existe un tercer ordenamiento, que se llama Reglamento del Congreso de los Diputados en España.

### **2.1.3 FRANCIA**

Referéndum.- El referéndum ha sido instituido en Francia para que el electorado decida de forma extraordinaria sobre temas políticos y legislativos. Este mecanismo fue concebido por los autores de la Constitución de la 5ª República como una forma de reforzar los poderes del presidente, ya que en determinadas cuestiones clave al Jefe de Estado siempre le queda el recurso de convocar a un referéndum ante un Parlamento demasiado cerrado. A partir de los años ochenta, sin embargo, se empezó a concebir al referéndum como una forma de limitar las facultades presidenciales más que como un mecanismo de afirmación del poder presidencial. En 1995 se aprobó una reforma a la Constitución que amplió el uso del referéndum para decidir sobre cuestiones económicas y sociales.

## 2.1.4 COLOMBIA

La Constitución de 1991 se quedó corta en la definición de los mecanismos del ejercicio de la participación democrática. Ese vacío ha sido aprovechado para recrudescer políticas perversas que han reducido sus grandes posibilidades a simples espejismos jurídicos de buenas intenciones. En síntesis los mecanismos consignados en las distintas leyes tienen que ver con las posibilidades que tienen los ciudadanos de informarse sobre la acción y actuación democrática, pueden ser objeto de manipulación por parte del gobernante de turno.

El país está aún inmerso en una encrucijada y enfrentar males como la guerrilla, el paramilitarismo, la corrupción, la delincuencia común, la inoperancia del aparato de justicia, el atraso tecnológico, la pobreza, el desempleo, los pésimos niveles de cobertura en la educación pública, la escasa producción agroindustrial; requiere de grandes compromisos políticos y económicos con los sectores populares. No es vigilar, fiscalizar o aplicar algunos de los mecanismos consagrados en la ley.

De los 380 artículos consagrado en la Constitución tan sólo 33 están destinados a tratar el tema de la participación política, es decir el 9 por ciento: Artículos 38, 39, 40, 45, 49, 57, 60, 64, 68, 78, 79, 103, 104, 105, 106, 112, 154, 155, 170, 242, 246, 258, 260, 270, 318, 329, 330, 340, 369, 374, 375, 376, 377. Y en los casos más importantes se utilizan términos como “La Ley podrá”, “El Estado promoverá”, “El Estado garantizará”, “La ley determinará”; expresiones de ambigüedad que sólo contribuyen para que el legislador impida la plena participación.

Lo que hace pensar, en la necesidad de cambiar el rumbo de las actuales políticas económicas y sociales. Asumir una plena participación ciudadana implica tener una visión crítica frente a la globalización injusta y sobre todo, contra las políticas neoliberales de los gobernantes de turno. Colombia requiere de una

nueva acción política, con carácter civilista que, desde la acción dialógica –donde se privilegie el diálogo-, fundada en la razón humanista, logre los mínimos posibles en la participación democrática y en el aprovechamiento de los recursos para las mayorías nacionales. Es preciso entonces que la participación ciudadana deje de ser un simple enunciado formal y se convierta en verbo permanente, ligado a la formación del nuevo ciudadano constructor de paz y del nuevo país. Para ello se debe ser más solidario, más pluralistas, más tolerantes y sobre todo más equitativos. En este contexto, Colombia requiere de un sector dirigente que renuncie a toda pretensión de unanimismos, amiguismos, clientelismo y cuyo imperativo ético sea la responsabilidad.

### **2.1.5 URUGUAY**

Uruguay es uno de los pocos países del mundo que tiene una enorme riqueza de tradición en el uso de los institutos de democracia directa. En efecto, desde la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa, que se han combinado y articulado adecuadamente con los poderes representativos. Ese equilibrio entre democracia representativa y directa, ha permitido a lo largo de casi 90 años, establecer en el país un sólido sistema democrático, que ha facilitado largos períodos de convivencia pacífica y a la vez ha beneficiado a amplios sectores de la población, dando fuerte sustentabilidad a la democracia uruguaya.

En efecto, la Constitución uruguaya desde el año 1934 sostiene que la soberanía nacional se expresa en forma directa a través de elección, iniciativa popular y referéndum, e indirectamente a través de los poderes representativos. Conforme a este texto, adopta una forma de gobierno representativo, coexistiendo con algunos institutos de democracia directa.

En Uruguay, el referéndum es el mecanismo mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar una Ley que

ha sido aprobada con todas las formalidades del caso, dentro del año de su promulgación. En el ámbito departamental se puede utilizar para oponerse a un Decreto emanado de una Junta Departamental.

La iniciativa popular es la facultad acordada al Cuerpo Electoral de proponer la aprobación de normas de rango constitucional, legal o municipal, o de oponerse a la vigencia de una ley o de un decreto de una Junta Departamental.

La Constitución prevé otro tipo de consulta popular, que es el referéndum en materia constituyente, denominado plebiscito en la Carta Fundamental. El plebiscito es el acto por el cual los ciudadanos aprueban o rechazan un régimen constitucional propuesto y formulado conforme a cualquiera de los procedimientos establecidos en el Art. 331 de la Constitución. Es la última etapa o fase de un proceso que para ser válido y legítimo, necesariamente debe culminar con la consulta al Cuerpo Electoral para conocer su decisión de aceptar o rechazar la reforma constitucional proyectada.

En Uruguay, plebiscito y referéndum son conceptos distintos. En efecto, el plebiscito en el ordenamiento institucional uruguayo no constituye un instituto de democracia directa, sino simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. Sin embargo, si se tiene en cuenta el derecho comparado tanto en la región como en el mundo, es evidente que podría ser asimilado, sin mayores reservas a los referéndums constitucionales que tienen algunos ordenamientos constitucionales.

### **2.1.6 SUIZA**

**ANTECEDENTES.-** El principio suizo de que la gente debería tener la última palabra en la toma de decisiones data de siete siglos atrás en el antiguo *Landesgemeinden* de los cantones del bosque y la montaña. El *Landesgemeinden*

era una reunión pública donde los ciudadanos de los cantones se reunían en la plaza del pueblo y decidían cuestiones políticas levantando las manos.

Cuando fue adoptada la actual Constitución de Suiza en 1848, el derecho de los ciudadanos de votar directamente sobre cualquier ley fue extendido al país en su conjunto. Los gobiernos regionales siguieron el ejemplo del Parlamento federal, y hacia el final del siglo XIX los veintiséis cantones y medio-cantones, en su totalidad, habían incluido el derecho a referéndum e iniciativas populares en constituciones.

## **FIGURAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**a) Referéndum.-** Según algunos autores, el *referéndum* tuvo su origen en Suiza, alrededor del siglo XVI y es en dicho país donde ha alcanzado mayor desarrollo. Puede decirse que, con sus caracteres actuales, el referéndum suizo data del siglo XIX. Existe en el orden federal y también en el cantonal. En el orden federal tuvo su primera aplicación en 1802, año en que fue presentada una nueva Constitución a la votación del pueblo (y rechazada), incorporándose a la Constitución Federal en 1874. Entre ese año y 1939, sobre cuarenta reformas aprobadas por los legisladores sólo nueve fueron rechazadas mediante el referéndum, el cual requiere para la aprobación la mayoría tanto de los ciudadanos como de los cantones. En el orden federal suizo es obligatorio con respecto a las reformas constitucionales, y facultativo con referencia a las leyes.

En el orden cantonal, se encuentra en todos los cantones, con excepción de Friburgo y en lo que existe la asamblea general de todos los ciudadanos, una especie de democracia directa (*Landsgemeinde*). Fue adoptado, sucesivamente, entre 1831 y 1890, en algunos casos es obligatorio (Basilea, Zurich, Berna, etcétera).<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Propuesta de Iniciativa de Ley por el Diputado Gilberto Parra Rodríguez.



Suiza es un país demasiado pequeño, con sólo siete millones de habitantes, pero económicamente bastante exitoso. Dependiendo de las estadísticas que se usen, es uno de los países más ricos del mundo en términos per cápita y sin tener ningún recurso natural. Se enriqueció durante el siglo XIX; antes de eso, era el país más pobre del continente donde la única fuente de ingreso era exportando soldados a otros países. Adoptaron una Constitución económica muy liberal y se produjo un enorme desarrollo basado en la economía de mercado, con lo que sus ingresos crecieron apropiadamente.

La Constitución Federal de Suiza de 1874 (Arts. 20 y 121), al igual que en algunos estados norteamericanos, se encuentra la primera situación de iniciativa popular. En Suiza, en el orden federal, la institución ha existido desde la Constitución de 1848 (art. 113); pero sólo en materia constitucional. Cuando en Suiza se decidió consultar vía referéndum si el país debía o no incorporarse al espacio económico europeo, los representantes de todos los partidos políticos, el gobierno, los líderes de opinión, los medios, entre otros, coincidieron en que sería positivo hacerlo; pero cuando llegó la votación una gran mayoría de ciudadanos rechazó la propuesta y una enorme mayoría en todos los cantones también dijo que no, con lo cual la decisión resultante fue que Suiza no entraría al espacio común.

Las características de la democracia directa en este país, son las siguientes:

- Los referéndums se llevan a cabo en todos los niveles de gobierno.
- Los referéndums pueden ser sobre todos los temas. No hay excepciones que involucren temas relacionados con derechos individuales u otros.

- Las barreras para impulsar un referéndum son bajas. En estricto sentido, existen dos tipos de referéndums: uno cuando la Constitución es modificada, en donde es obligatorio siempre, es decir, no se puede cambiar la Constitución Suiza sin preguntarle a la población y a los cantones si aprueban la modificación. Cuando el gobierno o el Parlamento sancionan leyes, está previsto un referéndum opcional, y aquí la barrera para impulsarlo es muy baja: el 1% de los ciudadanos. En el caso de iniciativas, aproximadamente 2% de los ciudadanos deben firmar la petición y luego se consulta a toda la población.
- Los referéndums son usados en forma intensiva.
- Los referéndums son realmente vinculantes. Es decir, que el gobierno tiene que ejecutar lo decidido vía referéndum.
- Las pequeñas comunidades toman la mayor parte de las principales decisiones políticas en reuniones de la población completa, pero en los cantones y comunidades que son muy populosas para las asambleas, con frecuencia son utilizados los referéndums derogatorios; estos permiten que las nuevas leyes, y en algunos casos incluso regulaciones administrativas, sean expuestas a voto popular dentro de un cierto periodo cuando un número de ciudadanos dado (generalmente entre 1,000 y 5,000) firma una petición requiriendo la votación.
- Es la única nación que permite referéndums para vetar leyes e iniciativas a nivel nacional, aunque varios países sí exigen referéndums nacionales para modificar sus constituciones.
- Los referéndums nacionales son comunes en Suiza, debido a que la Constitución establece muchos límites explícitos al poder federal, por lo que cualquier ley federal sobre una materia nueva requiere de una

enmienda constitucional. Las enmiendas pueden ser propuestas por cualquier cámara o por iniciativa popular.

- Algunos ejemplos de legislación que exigieron una enmienda constitucional y por lo tanto un referéndum obligatorio son: la introducción del derecho de voto para las mujeres, protección del medio ambiente, protección de inquilino/arrendatario, introducción de un impuesto al valor agregado (rechazado), aumento de impuestos a los ricos y mitigar los de los pobres, promoción de la investigación científica, control de la polución ambiental causada por los vehículos (rechazado), uso de cinturones de seguridad y cascos, y creación del cantón de Jura.
- Los grupos de presión de la sociedad civil juegan un rol central en la vida política suiza, los más importantes son: los sindicatos y la Confederación Industrial de Suiza; también ejercen considerable influencia la Asociación de Agricultores, las iglesias y varias organizaciones empresariales. Dada su importancia, la parte más importante del proceso legislativo en Suiza incluye someter los proyectos a consideración de estos grupos.

**b) Iniciativa.-** También está incluido en las constituciones cantonales y de las comunidades el derecho de impulsar iniciativas populares, a través de las cuales los ciudadanos puedan promover medidas que se transformarán en leyes si reciben el apoyo de la mayoría.

La iniciativa legislativa propone nuevas leyes y las *iniciativas constitucionales* proponen reformas a la Constitución. El *recall* es una iniciativa que permite la remoción de líderes impopulares de sus cargos electivos, aunque esto no ocurre con frecuencia en la práctica.

Cualquier grupo que desee impulsar una iniciativa tiene un periodo específico para hacerlo. En la mayor parte de los cantones y comunidades se requieren entre 1,000 y 5,000 firmas, y el tiempo permitido para su recolección puede ser de varios meses, dependiendo del tamaño del área involucrada. Las firmas deben ser verificadas y autenticadas por el municipio en el cual reside el firmante.

En el caso de una iniciativa de ley, se redacta formalmente el texto y es elevado a votación. Si la gente vota “sí”, aparece una nueva ley dentro de los anales de legislación tal como había sido redactada. En caso de una iniciativa no estructurada en forma de ley, la gente instruye al gobierno para que estructure una ley que implemente el principio adoptado por el voto popular. Se requiere una segunda votación para aprobar la ley una vez redactada.

Una vez que alguna organización ha recogido el número de firmas requerido, las somete al gobierno correspondiente en una pequeña ceremonia. El gobierno estudia entonces la propuesta y emite su opinión sobre si la gente debe votar en contra o a favor. En la mayoría de los cantones y en las comunidades más grandes los gobiernos editan un folleto integrador listando los referéndums e iniciativas llevadas a votación; esto incluye los textos de las propuestas, una descripción de las provisiones existentes, un párrafo explicando porqué el gobierno está de acuerdo o en desacuerdo con cada proyecto, y otro asentando los argumentos de las organizaciones que propiciaron cada proyecto.

Ocasionalmente, la Legislatura correspondiente recomienda una contrapropuesta moderada que se lleva a votación si la iniciativa es rechazada. Si ya se había planificado una legislación sobre el tema de la iniciativa, el gobierno trata de persuadir al grupo involucrado para apoyar su proyecto.

Las iniciativas populares surgen generalmente de grupos minoritarios. Con frecuencia se refieren a legislación social, y sólo son aceptadas cerca de un 10%;

sin embargo, son muy populares entre los suizos, y sirven a varios propósitos importantes: permiten a la oposición expresarse y conducen a la formación de nuevos partidos políticos (la mayor parte de los partidos políticos suizos comenzaron con iniciativas), con frecuencia dan lugar a debates públicos que proveen de un vehículo para la educación cívica y ayudan a cristalizar la opinión pública; el grado de apoyo que recibe una iniciativa influye sobre las futuras políticas del gobierno; si un proyecto de ley está estancado en la Legislatura, aquellos que están a favor de esa ley algunas veces impulsan una iniciativa para presionar al gobierno a adoptarla.

Generalmente, las votaciones en Suiza tienen lugar en un local público, como una escuela. En la mayoría de los cantones y comunidades la gente vota al menos cuatro veces al año (una por estación), sobre alrededor de veinticuatro temas diferentes cada año. Las votaciones son usualmente en domingo, cuando la gente puede fácilmente acercarse a las urnas; los temas de votación pueden ser de cualquier tipo; las papeletas para la votación se distinguen por diferentes colores o algún otro medio para indicar si el referéndum o la iniciativa es a nivel local, cantonal o federal.

La asistencia a las urnas promedia el 35%, pero varía enormemente dependiendo del grado de interés del asunto entre manos. Pero cualquiera que sea el porcentaje de votantes, la mayoría siempre gana. Los gobiernos locales pagan el costo de imprimir las papeletas; también proveen lugares para la votación y son responsables de contar los votos. Una vez que el mecanismo de votación (que va desde las antiguas urnas hasta máquinas electrónicas o computadoras) para plebiscitos está en su lugar, su ejecución no es cara.

Las Cortes Suizas no tienen el derecho de anular las decisiones populares, por lo que se considera que los suizos gozan de más derechos y libertades que cualquier otro país desarrollado en el mundo. Dentro de la constitución nacional también está establecido el procedimiento por el cual la gente puede proponer

enmiendas. Cualquiera que pueda juntar cien mil firmas puede llevar a votación un proyecto de enmienda constitucional, y si recibe el apoyo de la mayoría la Constitución será reformada. Una vez que una organización ha juntado las firmas requeridas, se somete al gobierno federal.

Algunos ejemplos de iniciativas nacionales que se han votado son: introducción de una jornada laboral de 48 horas semanales (rechazada), la protección de inquilinos (aprobada), aplicación de democracia en la construcción de autopistas nacionales (rechazada), por un futuro sin plantas de energía nuclear (rechazada), por una protección activa de la maternidad (rechazada).

Hoy Suiza es una sociedad extremadamente sofisticada y rica; pero esta sociedad no es la creación de un economista brillante o planificadores centrales con una amplia visión. Sus arquitectos reales son las personas comunes, muchas de las cuales conocen muy poco de teoría económica, pero sí de sus propias vidas y de si deberían sujetarse a nuevas leyes.

### **CONCLUSIONES:**

- Suiza es el país que asegura el máximo de la participación directa del pueblo en la operación constituyente.
- En materia de democracia directa, Suiza se puede considerar como un tipo ideal, ya que se le concede a los ciudadanos el derecho de votar directamente sobre cualquier ley, en todo el país y es en donde estas figuras han alcanzado mayor desarrollo.
- Las figuras institucionales de participación ciudadana en este país son el referéndum y la iniciativa popular, y tienen su origen alrededor del siglo XVI.

- Los referéndums se pueden llevar a cabo en todos los niveles de gobierno, sin excepción de temas involucrados, son altamente vinculantes.
- Las barreras para impulsar el referéndum son bajas, los referéndums opcionales requieren un porcentaje del 1% de la votación de los ciudadanos y en el caso de las iniciativas se requiere del 2% de la firma de los ciudadanos para proceder a la consulta a toda la población.
- Como en Estados Unidos, las formas de participación de democracia directa son sumamente organizadas y profesionales, de bajo costo y amplio arraigo popular, lo que significa que la participación ciudadana es de gran importancia para la toma de decisiones en la política.

### **2.1.7 CHILE**

Las formas específicas en que se expresa la participación ciudadana en los textos constitucionales de los países de América Latina deriva principalmente del grado de desarrollo político, económico y cultural que ha permeado la historia particular de cada uno.<sup>52</sup>

Así como la participación social en la vida pública de los Estados latinoamericanos se expresa, fundamentalmente, a través de distintas formas de democracia semidirecta o alternativas de participación popular, que la norma a nivel constitucional: iniciativa popular, consulta popular, plebiscito, referéndum, revocatoria popular, justicia popular electiva, y a través de las garantías individuales y de los derechos sociales.

---

<sup>52</sup> Participación, Organización, Planeación y Descentralización: Op. Cit. P 11

La tradición política chilena se caracteriza básicamente por una escasa (prácticamente ausente) utilización de mecanismos de participación directa, como lo demuestra la siguiente tabla:

| AÑO  | FÓRMULA    | MATERIA                               | NIVEL                         |
|------|------------|---------------------------------------|-------------------------------|
| 1831 | Consulta   | Llamado a Asamblea Constituyente.     | Nacional                      |
| 1925 | Plebiscito | Disputas territoriales.               | Local (Tacna y Arica)         |
| 1925 | Plebiscito | Aprobación de la Constitución         | Nacional                      |
| 1978 | Consulta   | Apoyo al Gobierno Militar.            | Nacional                      |
| 1980 | Plebiscito | Aprobación de la Constitución.        | Nacional                      |
| 1988 | Plebiscito | Extensión del Gobierno Militar.       | Nacional                      |
| 1989 | Plebiscito | Reforma Constitucional                | Nacional                      |
| 1993 | Consulta   | Elección de Proyectos de Inversión.   | Local (Comuna de las Condes)  |
| 1994 | Plebiscito | Cobro por uso de nuevas obras viales. | Local (Comuna de las Condes)  |
| 1995 | Consulta   | Definición de límites comunales.      | Local (Comuna de Concepción)  |
| 1995 | Consulta   | Elección de Proyectos de Inversión.   | Local (Comuna de las Condes). |

**a) Plebiscito.-** El *plebiscito* en Chile se prevé como mecanismo a través del cual se ejerce la soberanía (art.5°,15°), en caso de reformas a la Constitución (art.32°,117°,118°,119°) y para la aprobación final de la propia Carta Magna (artículo final).



La Constitución Política de Chile señala que es una República democrática, y que la soberanía reside esencialmente en la Nación. Dispone que la forma en que se ejerce esta soberanía es por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas, y también se ejerce por las autoridades que la propia Constitución establece.

La propia Constitución restringe las materias que pueden ser sometidas a elección o plebiscitos al establecer que sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en la Constitución<sup>53</sup>, por lo que se desprende que el marco regulatorio general de los mecanismos de participación ciudadana directa en este país son bastante restrictivos, ya que se reducen a elecciones populares y plebiscitos. En cuanto a elecciones populares, éstas se realizan para la designación de Presidente de la República y de parlamentarios, y a nivel local para la elección de alcalde y concejales.

En relación con los plebiscitos, la Constitución contempla dos instancias plebiscitarias: la primera en relación con el gobierno nacional y la segunda relativa al gobierno comunal.

***Plebiscito Nacional.*** Es facultad del Presidente de la República convocar a plebiscito a la ciudadanía en el caso de un proyecto de reforma constitucional que, habiendo sido aprobado por el Congreso y vetado por el Presidente de la República el Parlamento hubiese insistido en el proyecto por él aprobado. En este caso, el Presidente lo promulga directamente o llama a plebiscito para que la ciudadanía apruebe o rechace la reforma. También puede utilizarse este mecanismo en caso de que el veto presidencial se refiera a una o algunas de las partes de una reforma constitucional aprobada e insistida por el Congreso, en este caso la ciudadanía deberá pronunciarse aprobando o rechazando, en forma

---

<sup>53</sup> Guzmán Astete, Eugenio. Villagrán, Paulina. Mecanismos de Democracia Directa en Chile. pág. 101

separada cada una de las cuestiones en discordia y que fueron insistidas por el Congreso.

***Plebiscito Comunal.*** Una ley orgánica constitucional determina las materias de administración municipal que el alcalde, con acuerdo del consejo o a requerimiento de la proporción de ciudadanos que establezca la someterá a plebiscito, así como la oportunidad, forma de convocatoria y efectos. De aquí se desprende la que la Constitución entregó la regulación del plebiscito abriendo posibilidad a la iniciativa popular.

***b) Iniciativa Popular.-*** Establece que cuando por lo menos el 15% de los ciudadanos inscritos en la comuna, requieran por escrito que se someta a plebiscito alguna materia de administración local relativa a inversiones específicas de desarrollo comunal, el alcalde está obligado a convocar el plebiscito.

El quórum exigido por la ley es mayor al de otros países, lo que constituye una restricción adicional a los mecanismos de democracia directa en Chile. Los efectos que produce el resultado del plebiscito, sólo son vinculantes para el alcalde cuando haya participado más del 50% de los inscritos en los registros electorales de la comuna.

No se contempla en el derecho chileno la iniciativa popular en materias de ley y ésta queda reducida al gobierno o a los parlamentarios, aceptándose solamente el denominado derecho de petición.

## **CONCLUSIONES:**

- La tradición política chilena se caracteriza básicamente por una escasa, casi ausente utilización de mecanismos de participación directa, tan sólo ha habido, en aproximadamente los últimos 150 años, 6 plebiscitos y 5 consultas populares.

- La Constitución de Chile contempla las figuras del plebiscito y la iniciativa popular, como un mecanismo mediante el cual se ejerce la soberanía de la República.
- Los mecanismos de la democracia directa en Chile son considerados de carácter restringido, ya que el quórum de participación exigido por la ley es mayor al de otros países.
- El porcentaje requerido para que una materia se someta a plebiscito o iniciativa popular es del 15% de los ciudadanos inscritos en la comuna.
- Los resultados son vinculantes, no se contempla la iniciativa popular en materias de ley, en este caso, únicamente se acepta el derecho de petición.

## **2.1.8 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

**ANTECEDENTES.-** En Estados Unidos de Norteamérica se creó la democracia representativa y presidencialista que luego por extensión se incorporó a las constituciones latinoamericanas. La democracia directa fue introducida en los Estados Unidos por el movimiento progresista en las primeras décadas del siglo XX; los progresistas desconfiaban profundamente de las legislaturas porque veían a los gobernantes y empresarios cooperando para su mutuo beneficio, en detrimento del ciudadano común. Fuertemente influenciados por las reuniones comunales suizas y de Nueva Inglaterra, argumentaban que el único camino para asegurar la responsabilidad política era a través de la democracia directa.

Los esfuerzos de los progresistas dieron como resultado una dramática expansión de la participación ciudadana en la política norteamericana; no sólo se convirtieron en algo común varias formas de voto popular, sino que el derecho de

voto fue extendido a las mujeres, y los senadores fueron electos directamente por primera vez.

En 1898, Dakota del Sur se convirtió en el primer estado norteamericano en introducir el referéndum; otros siguieron en los sucesivos veinte años, pero para la mayor parte, la democracia directa siguió estando limitada a unos pocos estados del Oeste hasta los años 70, cuando comenzó a expandirse hacia el este. Actualmente veintiséis estados y cientos de jurisdicciones locales han incorporado la democracia directa.

La democracia directa es fuertemente apoyada por un alto porcentaje del electorado norteamericano, tanto conservador como liberal (en el sentido norteamericano del término). En este país veinticuatro estados reconocen el referéndum para la aprobación de leyes. Los estados en donde existe referéndum son los siguientes: Washington, Oregón, California, Montana, Idaho, Arizona, Colorado, Michigan, Alaska, Nevada, Nueva Dakota, Wyoming, Utah, Dakota del Sur, Nebraska, Oklahoma, Arkansas, Ohio, Massachussets, Missouri, Maite, Nuevo México, Kentucky y Maryland.

**FIGURAS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.- INICIATIVA Y REFERÉNDUM.** Todos los estados, a excepción de Delaware, tienen referéndums obligatorios para reformar sus constituciones y en veintiuno de ellos la emisión de bonos y autorización de endeudamiento están también sujetas a referéndums obligatorios. Muchos estados también someten voluntariamente ciertas leyes a la votación popular para asegurar su legitimidad.

Veinticinco estados también permiten a los votantes rechazar leyes recientemente sancionadas, con tal de que éstos presenten una petición con el número de firmas requerido dentro de un periodo específico; sin embargo, el acceso al proceso no es en general tan amplio como en Suiza, y sólo en

Arkansas, Idaho y Nevada no existen restricciones respecto de qué leyes pueden ser cuestionadas.

Para 1980, veintitrés estados habían autorizado iniciativas para introducir enmiendas constitucionales o nuevas leyes. La moción puede ser presentada por un 8% del electorado en promedio, y una vez que una propuesta recibe una mayoría a favor se convierte en ley. En algunos estados las iniciativas están restringidas a ciertos temas, por ejemplo las referentes al Poder Judicial.

Las iniciativas directas formulan y dictan una enmienda constitucional o nueva ley. Las iniciativas indirectas proponen una medida para ser sometida a la legislatura para su redacción o sanción. Si la legislatura no aprueba la propuesta dentro de un tiempo específico, o si la redacta de una manera que no es aceptable para el grupo o comité que ha propuesto la iniciativa, se recogen más firmas y el tema se sujeta a votación de los ciudadanos. Tal como en Suiza, algunas veces el gobierno provee una propuesta alternativa.

Algunos estados tienen la figura de la remoción dado que ciertos funcionarios tales como los jueces requieren reconfirmación popular periódica. El texto para una iniciativa es redactado por un grupo de gente que tiene una propuesta o proposición que quisieran que se transformara en ley. Algunos grupos utilizan un consultor en campañas para ayudarlos a redactar su proposición; generalmente se requiere que quienes proponen una iniciativa registren el texto con el secretario de Estado o fiscal general, quien controla que el título de la proposición no sea confuso y asegura que no sea cambiado una vez que se ha registrado.

Se requiere un cierto número de firmas en una petición antes de que la proposición pueda ser llevada a votación; no se trata de un número fijo como en Suiza sino que está basado en un porcentaje de los votantes, que varía de estado en estado. La mitad de los estados exige firmas distribuidas geográficamente. En

los estados donde se exigen firmas por un 8% o menos, alrededor de una de cada tres iniciativas llevada a las urnas es adoptada y en los estados con un mínimo del 10% se adoptan cerca de la mitad.

En la mayoría de los estados, la democracia directa es una cuestión de bajo costo y de amplio arraigo popular. En los distritos y municipios se exigen pocas firmas para las peticiones, y es fácil validar las mismas; sin embargo, a nivel de estados, especialmente en los grandes, el proceso de autenticar las firmas se vuelve muy costoso, en la actualidad se realiza por medio de muestreos al azar para bajar los costos.

Las firmas son recogidas en los centros comerciales y supermercados y en las filas de los cines, la mayor parte de la gente firma dado que esto permite que el tema sea llevado a las urnas, pero no necesariamente significa que estén a favor de la medida. En las áreas pequeñas las firmas son recogidas por voluntarios. Sin embargo, en California y Ohio, donde los requisitos de firmas son elevados, muchas veces se emplea una empresa profesional de recolección de firmas hacia el final de la campaña para completar el número exigido.

Para asegurar que la gente esté razonablemente informada, en algunos estados se envía a todos los votantes registrados un manual conteniendo una descripción oficial de cada proposición con argumentos a favor y en contra, tres o cuatro semanas antes de la elección (como en Suiza). Algunos estados exigen que los solicitantes publiquen el texto de la proposición treinta días antes de cada votación.

La mayor parte de los referéndums y de las iniciativas tienen lugar a nivel local, donde la gente está más involucrada en los temas y fácilmente se puede entrar en debate. En estas circunstancias, la democracia directa es un mecanismo barato de participación de arraigo popular.

En los Estados Unidos, una mayoría simple es generalmente suficiente para aprobar una proposición. En promedio, son aprobados el 60% de los referéndums propuestos por las legislaturas (para testear la opinión popular) mientras que sólo se adopta el 38% de las proposiciones comunes y 34% de las enmiendas constitucionales propuestas por petición popular. Los peticionantes generalmente prefieren iniciativas constitucionales a legislativas, porque una vez ganadas son más difícil de revertir.

Prácticamente todos los temas imaginables han sido objeto de una iniciativa popular en los Estados Unidos, incluyendo derechos civiles, integración racial, medio ambiente y protección al consumidor, energía nuclear, derechos de la mujer, elección de escuelas, vivienda, regulación del transporte, loterías estatales y juegos de azar, la edad para beber alcohol, aborto, derechos laborales, obscenidad, depósitos de envases de bebidas, planificación urbana, pena de muerte, precios de la leche, y la caza de las palomas gemidoras. Estadísticas muestran que para los votantes las cuestiones relativas a los impuestos y la organización del Estado son las más interesantes, seguidas de la educación, ya que los impuestos y gastos públicos son el objeto más frecuente de proposiciones a nivel de estados y la financiación de escuelas es el tema más común llevado a votación en el nivel local.

El proceso de democracia directa es ideológicamente neutral; los social-demócratas tienden a concentrarse en temas de medio ambiente y política social, y los conservadores en recortes de impuestos y mayor transparencia en el gobierno.

En los Estados Unidos es posible que cualquier legislación, ya sea propuesta por la ente o por los legisladores electos, sea declarada ilegal en términos de la Constitución de los Estados Unidos o del estado en cuestión, a diferencia de Suiza, en donde las decisiones de la gente en elecciones populares no pueden ser objetadas por las Cortes de Justicia.

## **CONCLUSIONES:**

- En Estados Unidos, los mecanismos de democracia directa son relativamente nuevos, ya que fueron introducidos en las primeras décadas del siglo XX, convirtiéndose ahora en algo común en la política norteamericana.
- Las figuras institucionales de participación ciudadana en Norteamérica son la iniciativa y el referéndum, contemplado en todos los estados de manera obligatoria a excepción de Delaware.
- Tanto para el referéndum como para la iniciativa, la moción puede ser presentada por un 8% del electorado en promedio, una vez que las propuestas reciben una mayoría a favor se convierten en ley.
- Existe restricción para ciertos temas, tal es el caso de las referentes al Poder Judicial, pero se aceptan propuestas alternativas y en general, casi todos los temas han sido objeto de iniciativa popular, incluyendo derechos civiles, integración racial, medio ambiente, protección al consumidor, energía nuclear, derechos de la mujer, elección de escuelas, vivienda, regulación el transporte, loterías estatales y juegos de azar, entre otros.
- En la mayoría de los Estados, la democracia directa es sumamente organizada y profesional, de bajo costo y amplio arraigo popular, lo que significa que la participación ciudadana es de gran importancia para la toma de decisiones en la política norteamericana.



## 2.2 PARTICIPACIÓN OPINATIVA CIUDADANA

La participación opinativa implica la exposición de ideas, opiniones y posturas en temas de interés público en eventos públicos y a través de los distintos medios de comunicación masiva. Esta intervención se realiza en la impartición de conferencias, pláticas, ponencias o comentarios en foros, seminarios, diplomados y demás eventos, así como, a través de los sondeos de periódicos, radio, televisión e Internet o por medio de cartas y colaboraciones en los mismos.

La sociedad civil tiene como principio primario la libertad de asociación y de comunicación<sup>54</sup>. Se compone por un conjunto de organizaciones, formales y/o informales que privilegiando siempre el bien público sobre el bien privado, persiguen objetivos específicos sin aspirar a ganar el poder formal<sup>55</sup>.

Durante el proceso de consolidación democrática, el papel de la sociedad civil es fundamental, pues somete a escrutinio público los excesos del Estado, con lo que proporciona las bases para limitar el poder estatal<sup>56</sup>; además, complementa el papel de los partidos políticos al fomentar la educación política de los ciudadanos y al crear canales para la articulación, suma y representación de intereses. Esta función es particularmente importante para proveer a los grupos tradicionalmente excluidos el acceso a la esfera pública que les ha sido sistemáticamente negado a lo largo del tiempo (por ejemplo, las mujeres, las minorías étnicas, raciales, etcétera)<sup>57</sup>.

Finalmente, la presencia de una sociedad civil libre en un sistema político, incrementa la rendición de cuentas del gobierno, amplía la apertura y por lo tanto, favorece “la consolidación de un compromiso positivo [de la población] con el

---

<sup>54</sup> *Ibid*, p. 14

<sup>55</sup> Larry Diamond, “Toward Democratic Consolidation”, pág. 6

<sup>56</sup> *Ibid*, pág. 7

<sup>57</sup> *Ibid*, pág. 8

Estado, lo que contribuye a mejorar la habilidad del mismo Estado para gobernar y dirigir la obediencia voluntaria de los ciudadanos”<sup>58</sup>. En otras palabras, la sociedad civil fortifica uno de los principales requisitos para una consolidación democrática exitosa: la legitimidad del régimen.

Dado que el papel de la sociedad civil en el proceso de consolidación es de suma importancia, fortalecerla se erige como una estrategia necesaria para la estabilidad de una nueva democracia. De acuerdo con diversos autores, esto se puede hacer con el fomento de una ciudadanía comprometida, mediante campañas de educación cívica que difundan los derechos y las obligaciones de los ciudadanos<sup>59</sup>.

Por otra parte, dada la influencia de los medios masivos de comunicación, no sólo en la opinión pública, sino también en el establecimiento de “prioridades” en la agenda política, se sugiere establecer canales de comunicación abiertos que permitan el intercambio entre el régimen y los medios<sup>60</sup>.

Una tercera estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil consiste en promover la difusión de información política, social y económica, mediante el fomento de una prensa libre y de instituciones de investigación<sup>61</sup>, así como establecer las garantías para una autonomía, con respecto del Estado, de las asociaciones y los medios de comunicación<sup>62</sup>.

Aunque la presencia de una sociedad civil libre es un factor relevante para el proceso de consolidación, es necesario imponerle ciertas restricciones -siempre

---

<sup>58</sup> Ibid, pág. 11

<sup>59</sup> Felipe González, Discurso pronunciado en la Conferencia Internacional “Fortalecimiento de la Democracia a través de la Educación Cívica” celebrada en la Cd. de México del 29 de septiembre al 1º de octubre de 1999. Versión estenográfica, pág. 21

<sup>60</sup> F. González, op. cit., pág. 16

<sup>61</sup> Guillermo O’Donell, “Horizontal Accountability in New Democracies” en *Journal of Democracy* 9, julio 1998, pág. 123.

<sup>62</sup> L. Diamond, Op. Cit., pág. 13

bajo el principio de la legalidad- para neutralizar el peligro de una sociedad civil indisciplinada o fácilmente reactiva<sup>63</sup>.

## 2.2.1 ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

La liberación paulatina de los medios, el relativo retiro del Estado sobre la política social y el creciente apoyo financiero externo, ha permitido a las Organizaciones de la Sociedad Civil incrementar su influencia pública. En este sentido, consideramos pertinente analizar de manera más profunda, objetiva y general la influencia política de estas organizaciones; a través de diferentes parámetros y esquemas que nos permitan conocer grosso modo - su contribución a la vida pública del país. Aquí, juzgamos conveniente apoyarnos en el modelo de David Easton, el que lo complementamos con un análisis más dinámico de las contradicciones sociales que se presentan en todos los procesos y el del devenir de las organizaciones civiles es uno de ellos.

La asociación conceptual entre política y Estado se sujetó a una doble crítica: por un lado, se descubre un nuevo locus de la acción política, que es la sociedad misma, desdoblada en la forma de una esfera pública y de un conjunto de asociaciones que reflejan una nueva voluntad de autonomía y disposición al aprendizaje colectivo; por otro, el Estado deja de ser visto como eje de toda acción modernizante para tornarlo en un sistema que debe ser controlado, acotado y perneado por iniciativas sociales.<sup>64</sup>

Asociaciones del tipo ONG, especialmente grupos de derechos humanos, se plantean explícitamente su intervención en la esfera pública con el fin de ejercer influencia sobre el sistema político. La sociedad civil, y por ende sus organizaciones, tienen como un referente sociológico el espacio público. Así, la política de la sociedad civil es la política de la influencia, es decir, la presión

---

<sup>63</sup> *Ibid*, pág. 14

<sup>64</sup> OLVERA, Alberto J. "Organizaciones", pág. 4.

indirecta sobre el sistema político que se ejerce apelando a la crítica, la movilización y al convencimiento -naturalmente, esta forma de acción política es limitada y poco eficiente, pues por definición construye escenarios múltiples, tantos como diversos sean los actores, temas e intereses en juego.<sup>65</sup>

En este orden, coincidimos con la definición de Pasquino<sup>66</sup> sobre la participación política, entendida como aquel conjunto de actos y actitudes dirigidas a influir de manera más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura y por lo tanto, los valores del sistema de intereses dominante.

De tal manera que, el primer requisito para que las Organizaciones de la Sociedad Civil tengan reconocimiento en el contexto público es la legalidad: el ajuste a las condiciones jurídicas que regulan a cada tipo de organización es el factor sine qua non de su participación, lo que establece el compromiso legal de ser organizaciones con fines públicos. Sobre todo esa legalidad de las ONG se asienta en la legitimidad ex ante, ya que al constituirse conforme a Derecho como organizaciones no lucrativas, se establece el "compromiso ideológico" de servicio público que une a sus miembros.

Sin embargo, la cuestión más relevante será la de la legitimidad ex post de su acción, no la de su eficacia, la cual no puede derivarse del supuesto compromiso ideológico que vincula a sus miembros, sino que hay que buscarla tanto en su lógica interna de funcionamiento, como en la dinámica que establezcan en sus relaciones con otros actores políticos. Por lo que, existen dos condiciones relacionadas con la legitimación de su acción:

- 1) La confianza como base de la solidaridad.

---

<sup>65</sup> Ídem, pág. 15.

<sup>66</sup> PASQUINO, "Las ONG y la Política", Madrid, 1988.

2) Su capacidad de hacer y obtener resultados -eficacia- en el menor tiempo posible -eficiencia" es la base de su reconocimiento como actores sociales.

Al respecto, Marisa Revilla<sup>67</sup> plantea la existencia de dos modelos en torno al alcance de la acción de estas organizaciones como tipos ideales de participación política:

1) Fija como potencialidad fundamental de estas organizaciones el cambio social; es decir, se subraya la importancia de su acción en términos de participación, de incorporación de valores al sistema político y de "autonomía" del desarrollo de la ciudadanía. Es el modelo de las ONG como movimientos sociales.

2) Establece como potencialidad de esta acción la representación de nuevos intereses y demandas en la esfera política; es decir, se subraya su importancia como elementos clave para la definición de la agenda política y la gestión de esos ámbitos de actuación pública, se habla aquí del análisis de las ONG como grupos de interés -la cual nos interesa para el objeto de la presente investigación.

De tal forma" que, las organizaciones civiles son políticas en el sentido amplio del término: su misión es regular el comportamiento de los individuos y se sustentan en la participación activa de éstos; por ello, en la medida en que dicha intervención sea más dinámica y constante en la vida pública del país, ésta sin duda redundará en un mejoramiento sustancial de los ciudadanos.

Así, la acción de las Organizaciones de la Sociedad Civil no es pura y llanamente emotiva o simbólica, constitutiva de mecanismos de identidad, sino que también busca la "eficacia y eficiencia política", ya que es en la institucionalización de nuevos espacios de acción y derechos, donde la acción estratégica y la eficacia-eficiencia operativa se convierten en lógicas

---

<sup>67</sup> MARISA REVILLA. Op. Cit. pág. 16-65.

fundamentales; por consiguiente, el interés de las organizaciones civiles, es actuar estratégicamente para institucionalizar sus propias ganancias o demandas.

Sin embargo, tal vez uno de los temas más espinosos y donde los avances son también limitados, es el de evaluación del grado de influencia de estas organizaciones, en este caso las defensoras de los derechos humanos; así como su participación en la ejecución de las políticas de los gobiernos e instituciones multilaterales, a través de sus acciones pertinentes.

Los estudios más rigurosos parten de una definición de los elementos de influencia de estas organizaciones en la toma de decisiones sobre políticas selectas. Para algunos autores, los más importantes son: la concentración del interés o las preocupaciones de las ONG en un sólo asunto o en una gama muy reducida; la intensidad del compromiso de estas organizaciones basada en ciertos principios o valores; y en su conocimiento vasto y, manejo de la información sobre el tema en cuestión.

En el contexto histórico mexicano se tuvieron que cumplir -aunque todavía en proceso- una serie de condiciones políticas y de tipo organizativo para que las Organizaciones de la Sociedad Civil pudieran trabajar efectivamente en el terreno de la incidencia política con el Estado; factores relacionados al contexto político influyeron en las formas de acercamiento y la habilidad de estas organizaciones para incidir en la política y ganar legitimidad, es decir, ser admitidas legalmente en el ámbito público.

En sus agendas las organizaciones priorizaron el cabildeo político, así, formaron redes más amplias para tener mayor peso y poder influir en los cambios políticos y privilegiaron el uso de los medios de comunicación como vehículo para posicionar sus demandas en la opinión pública.

En síntesis, los factores de éxito que establece Miller para medir el efecto de las acciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil, los divide en tres dimensiones:

1) Naturaleza y definición de los temas políticos: Se retoman las necesidades más apremiantes de las bases y se definen metas políticas tanto en términos amplios como particulares -en este caso la defensa y promoción de los derechos humanos-.

2) Naturaleza y estructuras de las coaliciones: Ente coordinador con experiencia profesional y grupo de apoyo dedicado exclusivamente a la campaña; proceso de toma de decisión acelerado y expedito; estructuras democráticas formales de la coalición; y rendición de cuentas sobre la toma de decisiones.

3) Estrategias utilizadas para obtener ventajas políticas e institucionales: Consecución de aliados; obtención de financiamiento; estrategias para contrarrestar la oposición; y voluntad y estrategia para la negociación.

Así, para evaluar el impacto de las campañas políticas de forma integral, tanto por sus logros a corto como a largo plazo, éstos deben ser medidos por las ventajas logradas en tres campos:

1) Político: El éxito logrado en este nivel de una campaña se interpreta como obtener una política favorable o un cambio en la legislación a nivel de la sociedad civil. Los logros políticos se analizan según el ente o rama de gobierno que los concedió.

2) Sociedad Civil: Significa el fortalecimiento de las organizaciones que son capaces de hacer que el gobierno rinda cuentas y responda a las necesidades de la comunidad. Los logros en la sociedad civil incluyen el tipo de organización que salió beneficiada.

3) Fortalecimiento de la democracia: El éxito significa ampliar los espacios democráticos dentro de los que funcionan las Organizaciones de la Sociedad Civil, aumentar su legitimidad política y mejorar las actitudes y comportamiento de los funcionarios de gobierno y de las élites hacia estas organizaciones.

De igual manera, el "Centro Mexicano para la Filantropía" y la organización internacional CIVICUS asientan que existen tres variables para medir el impacto de estas organizaciones: las cuales pueden agruparse en tres subdimensiones:

1) Impacto político: Se refiere a la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la agenda, ya sea elaborando, implementando o monitoreando las políticas públicas.

2) Beneficios públicos: Implementar la imagen de las organizaciones civiles a través de los medios de comunicación.

3) Impacto en el servicio: Mide la capacidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la provisión de servicios y si éstos responden a las necesidades de sus miembros y comunidades.

En este sentido, para analizar el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil desde la perspectiva de generadoras de propuestas y entidades capaces de influir en las políticas y decisiones de las instituciones públicas, es necesario diferenciar dos planos: el de los contenidos o alcance del debate - peticiones de éstas- y el de sus métodos principalmente los medios de comunicación- los cuales son diversos, desde la negociación "institucionalizada" hasta la protesta callejera.

Hay experiencias que muestran nuevas formas de operación que facilitan el intercambio con agentes de otros sectores sociales y políticos, las que en la



práctica han funcionado como paradigma de acción para diversos grupos organizados alrededor.

Así, actualmente varias organizaciones han reelaborado la postura opositora que las aislaba y han logrado construir puentes de diálogo tanto con el gobierno como con otros actores -aunque de manera incipiente- lo que permite hablar de nuevas formas de operación práctica.

El proceso no es unívoco ni generalizado, pues las estrategias están todavía muy influidas por la fragilidad de estas organizaciones como sujetos políticos, y por los ritmos sexenales que afectan los niveles nacionales y locales.

## **2.2.2 CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Una alternativa que tienen los miembros de la sociedad para formar parte en los asuntos públicos e intervenir en el proceso de gobierno es la incorporación ciudadana a las formas de organización social previstas por la legislación nacional e internacional, como son: consejos de participación ciudadana, comités de participación, juntas de vecinos, comités de obra, consejos delegacionales, etcétera. La gran mayoría de estas formas se encuentran relacionadas con la gestión comunitaria de la obra pública municipal: caminos, introducción de servicios, pavimentación, pequeña infraestructura comunitaria, etcétera. En consecuencia, predomina en ellas la idea de que *participar* equivale a *contribuir*, limitando así el concepto de participar a las aportaciones en especie, económicas o con el trabajo (mano de obra) que los ciudadanos suman a los recursos públicos.

De manera excepcional, en algunas sociedades del país como del extranjero, el concepto de participar se ha ampliado e institucionalizado en direcciones más creativas, como es el caso de la planeación del desarrollo, previstos en comités de planeación, los cuales han integrado a las organizaciones

sociales no únicamente en la tarea de hacer el plan de desarrollo, sino que posteriormente se les consulta para la realización de determinados proyectos o políticas públicas; o bien existe la posibilidad que las propias organizaciones propongan las políticas de las autoridades gubernamentales. Esta es una de las formas más desarrolladas de integración de la participación social en la administración de las pequeñas comunidades.

En suma, el mensaje destacaría que participar no es solamente contribuir y colaborar con la obra comunitaria. Incluye además la posibilidad de opinar en la elaboración y ejecución de los programas de gobierno, *desde* instancias creadas con ese propósito por las organizaciones ciudadanas.

Cuando la participación se reduce a la contribución, la vigilancia ciudadana también tiende a limitarse a las instancias y acciones específicas en las que interviene directamente como contribuyente. Es decir, la administración y el gobierno en su conjunto siguen siendo una referencia distante. Por lo mismo, la meta radicaría en exceder este límite, insistiendo en que contribuir es una forma de participar, pero que no agota al conjunto de posibilidades que los ciudadanos tienen para intervenir en el proceso de gobernar.

Partiendo del hecho de que los consejos de participación ciudadana, tienden a restringirse a la obra comunitaria, el énfasis radicaría en indicar usos alternativos. Primero, que pueden ser instancias para intervenir en las decisiones de gobierno –como es el caso de la planeación-, pero además participar en la *evaluación* de los resultados de la gestión gubernamental.

De hecho, la función ciudadana de vigilar al gobierno implica un ejercicio de evaluación del desempeño y disponer de los recursos para hacerlo, como son la información adecuada y la existencia de una instancia que tenga como objetivo este tipo de evaluación social.

## **2.2.3 GRUPOS DE DISCUSIÓN**

Reunión de un grupo de ciudadanos para discutir de una cuestión específica. El grupo no es necesariamente representativo de toda la población y puede estar compuesto solamente por una categoría determinada de ciudadanos.

La discusión (cuya duración habitual no supera las dos horas) puede girar en torno a necesidades específicas de este grupo, de la calidad de un servicio o de ideas para una política o una estrategia más generales. Los grupos de discusión no comprenden generalmente miembros expertos.

Un ejemplo claro de esto podría ser un grupo de discusión cuyo propósito es crear un espacio interactivo para el intercambio de opiniones, identificar problemas, conciliar planteamientos y discutir propuestas que propugnen una sociedad abierta. Invitando a participar del mismo, especialmente, a personas del ámbito académico, egresados universitarios, alumnos de grado y a todos aquellos quienes tengan interés en discutir los principios liberales. Pugnando además, por que este lugar sirva para establecer y mantener vínculos entre todos los integrantes de esta nueva comunidad virtual. Teniendo en cuenta que el grupo está abierto a la participación de personas que tendrán criterios distintos para enfocar los problemas a discutir, y siendo éste un grupo destinado a conformar una comunidad numerosa, se deben establecer reglas de participación con la intención de lograr una convivencia armónica entre los integrantes del mismo.

## **2.3 LA PARTICIPACION CIUDADANA A NIVEL LEGISLACIÓN**

### **2.3.1 BOLIVIA**

Entendida como un hito histórico, la Ley 1551, de Participación Popular (LPP) inaugura el ciclo de un esfuerzo estatal destinado a promover la

participación ciudadana en la gestión pública, como parte de las reformas de segunda generación, que buscaban revertir los problemas centrales del ajuste estructural. Desempleo, producto del repliegue estatal de las actividades productivas<sup>68</sup>, migración, como consecuencia de este y la incapacidad de contar con una política social de largo plazo, configuraban un escenario caracterizado por la inequidad en la distribución del ingreso y en el acceso a los servicios públicos provistos por el Estado.

A esto se sumaba la incapacidad histórica para copar el territorio y la pervivencia de lógicas de suma cero para gestionar el desarrollo, evitando el establecimiento de reglas claras del juego para participar en la formulación y ejecución de políticas públicas<sup>69</sup>.

La Ley de Participación Popular “reconoce, promueve y consolida el proceso de participación social, articulando a las Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblo Indígenas y Juntas Vecinales, respectivamente en la vida jurídica, política y económica del país”<sup>70</sup>. Así, el Estado otorga personalidad jurídica a las organizaciones sociales, reconociéndolas como Organizaciones Territoriales de Base (OTBs); son territoriales porque representan un espacio geográfico determinado, y de base porque promueven la participación de todos los miembros de la comunidad.

A su vez, la Ley 1551 reconoce a las Asociaciones Comunitarias constituidas por las OTBs<sup>71</sup> según usos y costumbres y disposiciones estatutarias, promoviendo la ampliación de la base social para la participación y control de la sociedad en los asuntos públicos. Se define a las OTBs como los sujetos del

---

<sup>68</sup> El cierre de la minería estatal generó un despido masivo de más de 25.000 trabajadores mineros y que fue bautizado, en una suerte de intento por aminorar el impacto causado por esta medida en la sociedad, con el eufemismo de relocalización.

<sup>69</sup> Entrevista a Javier Medina, experto en gestión participativa, Componente Tamaña, Cooperación Técnica Alemana para el Desarrollo, GTZ.

<sup>70</sup> Gaceta Oficial de Bolivia, Ley No. 1551, de Participación Popular, Art.1.

<sup>71</sup> Ibid. Art., 9

proceso de Participación Popular, en tanto células de representación social del ámbito comunal, otorgándoles derechos y deberes en la gestión del desarrollo. Hasta ahora son 15,000 las OTBs identificadas, de las cuales 14,546 han solicitado su Personalidad Jurídica y 13,931 ya cuentan con ella<sup>72</sup>.

### **2.3.2 ESPAÑA (VOLUNTARIADO)**

En España, existe la Ley del Voluntariado, me refiero a la Ley 6/1996 del 15 de Enero, ahí expresa en su exposición de motivos, que el moderno Estado de Derecho debe incorporar a su ordenamiento jurídico la regulación de las actuaciones de los ciudadanos que se agrupan para satisfacer los intereses generales, asumiendo que la satisfacción de los mismos ha dejado de ser considerada como una responsabilidad exclusiva del Estado para convertirse en una tarea compartida entre Estado y sociedad.

Una manifestación fundamental de esta iniciativa social la constituye el voluntariado, expresión de la solidaridad desde la libertad y el altruismo. La acción voluntaria se ha convertido hoy en día en uno de los instrumentos básicos de actuación de la sociedad civil en el ámbito social y, como consecuencia de ello, reclama un papel más activo que se traduce en la exigencia de mayor participación en el diseño y ejecución de las políticas públicas sociales.

Esta participación, por otro lado, es la que reconoce expresamente la Constitución a los ciudadanos y a los grupos en que éstos se integran, en el artículo 9.2, y la que, en razón del mismo artículo, están obligados a promover, impulsar y proteger los poderes públicos.

---

<sup>72</sup> Según el Registro Nacional de Personerías Jurídicas, entre las 13,931 OTBs reconocidas, existen: 237 Comunidades Indígenas, 216 Pueblos Indígenas, 3,269 Juntas Vecinales y 10,209 Comunidades Campesinas.

Abordar legislativamente desde el Estado esta triple tarea supone, de un lado, garantizar la libertad de los ciudadanos a expresar su compromiso solidario a través de los cauces que mejor se acomoden a sus más íntimas motivaciones. En segundo lugar, implica, como se ha dicho anteriormente, la obligación del Estado de reconocer, promover e impulsar eficazmente la acción voluntaria en sus diversas modalidades. Finalmente, implica la obligación de respetar el orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, las normas que sobre esta misma materia hayan dictado o puedan dictar en un futuro las Comunidades Autónomas.

La Ley del Voluntariado persigue el logro de esos tres objetivos. En efecto, queda superado el concepto restringido de voluntario, asimilado con frecuencia a lo puramente asistencial, para dar cabida también al resto de ámbitos en los que la participación ciudadana es igualmente valiosa y necesario complemento de la actividad pública. Desde la educación al deporte, de lo cívico a lo asistencial, la Ley recoge lo que viene siendo la práctica habitual de quienes trabajan de forma altruista en conseguir una sociedad mejor para todos.

El voluntariado así entendido debe superar también el puro voluntarismo, la acción individual, aislada y esporádica, bienintencionada pero poco eficaz y, por tanto, ha de ser reconducido hacia las organizaciones, tanto privadas como públicas, con capacidad para aprovechar sinérgicamente el esfuerzo, el entusiasmo y la dedicación de los voluntarios.

Por lo que se refiere al segundo de los objetivos citados, junto con el reconocimiento del hecho social del Voluntariado, la Ley contempla una serie de medidas de apoyo al voluntariado tendentes a incrementar su nivel de implantación social. Finalmente, en cuanto al reparto constitucional de competencias, la promoción y el fomento del voluntariado no es una competencia exclusiva del Estado, razón por la que la Ley limita su ámbito de aplicación a los voluntarios y organizaciones que participen o desarrollen programas de ámbito

estatal, así como a los que participen en programas que desarrollen actividades de competencia exclusiva estatal.<sup>73</sup>

### **2.3.3 PERÚ**

Nuevos Espacios de Participación.- Entre los nuevos espacios de participación están los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local (CCR/CCL), los Planes de Desarrollo Concertado (PDC) y Presupuesto Participativo (PP). Se puede apreciar que estos espacios y procesos continúan en construcción, que se están definiendo aún, y que tanto el Estado como la sociedad civil van marcando los logros y los retos en cada uno.

Un logro contundente es el hecho de que estos espacios y procesos ya están enmarcados en la ley. Los Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos están enmarcados dentro de la Ley de Bases de la Descentralización, así también como la Ley Marco del Presupuesto Participativo, y los Comités de Coordinación Regionales y Locales se encuentran normados dentro de las respectivas leyes orgánicas de los gobiernos regionales y locales. De manera que, aunque haya problemas en la práctica, existe una legalidad y un derecho al cual puede apegarse la sociedad civil. Además es un reconocimiento significativo por parte del gobierno, el que acepta que la sociedad civil aporta una valiosa contribución para la gestión de Estado.

Un reto común es cómo el Estado define la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en otras palabras, cómo se da el acceso a estos espacios, tanto para la conformación de los Comités de Coordinación Regionales y Locales como para la participación en los Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos; lo cierto es que existe definición en los procesos de inscripción para las Organizaciones Sociales de Base (OSBs), juntas vecinales, y otras asociaciones de la sociedad civil que deseen participar.

---

<sup>73</sup> Ley del Voluntariado de España de 1996. pág. 1-2

Aunque la ley da algunas pautas, los gobiernos regionales y locales son finalmente los que establecen las “reglas del juego”, además de que a éstos les corresponde hacer la convocatoria. Basta que no quieran hacer la convocatoria, quieran postergarla o la comuniquen diferenciadamente para enajenar a diferentes sectores de la sociedad civil. De ahí que el diseño de la participación ciudadana depende en gran parte de la voluntad política de los alcaldes, regidores y hasta funcionarios locales que pueden servir como puertas de entrada para que los representantes de la sociedad civil encuentren respuesta.

Por otro lado, el obstáculo más sentido es que la ley restringe la participación a organizaciones que tengan estado legal vigente mínimo de tres años. En muchos casos, esto deja fuera a las organizaciones más representativas, particularmente dentro del ámbito local, como son las asociaciones representativas de los pueblos jóvenes y asentamientos humanos. En algunos casos, las municipalidades han tomado la iniciativa de permitir la participación de los “no organizados” incluyendo ciudadanos a título personal que tengan una inquietud o un aporte significativo. Más frustrante aún es que, en muchos casos, los mecanismos para ser inscritos en la formación de los Comités de Coordinación Regionales y Locales, y en los Planes de Desarrollo Concertados y Presupuestos Participativos son diferentes, según la convocatoria.<sup>74</sup>

De por sí, tanto ha sido la confusión dentro de las mismas leyes, que la Superintendencia Nacional de Registros Públicos emitió su propia directiva sobre los requisitos y reconocimientos en la inscripción de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Entrevista con Rodolfo Alva, Departamento de Participación Ciudadana, ALTERNATIVA, Lima, 16 junio 2004.

<sup>75</sup> Superintendencia Nacional de Registros Públicos, D.S. N° 010-2003-SUNARP/SN



# **CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

## **3.1 AGUASCALIENTES**

Esta entidad federativa cuenta con la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes, en dicho ordenamiento jurídico se prevé la figura del plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular para los fines propios que marca una democracia participativa. El plebiscito, es el instrumento por medio del cual, los titulares del gobierno podrán consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo, previo a algunos actos o decisiones de los mismos, que en los términos de esta ley sean trascendentales para la vida pública del Estado.

El referéndum, es un medio también, de participación ciudadana directa por medio del cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, previo a una decisión del Congreso sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de las leyes que son de la competencia legislativa del Congreso y; la iniciativa popular, es el instrumento por medio del cual los ciudadanos podrán presentar al Legislativo proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia.

Dicha ley de participación ciudadana de Aguascalientes, que data de noviembre del 2001, a diferencia de otros ordenamientos que más adelante se analizarán, elimina una posible ambigüedad que pudiera surgir al definir con precisión los temas y las materias que son consideradas trascendentales para la vida pública del Estado, como son: derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones, vialidad, transporte, educación, cultura, turismo, deportes, salud, asistencia social, beneficencia privada, medio ambiente, agua, responsabilidades de los servidores públicos, civil, penal y, violencia y perspectiva de género;

cerrando así los espacios para posibles problemas de interpretación legal que durante la aplicación de este ordenamiento pudieran presentarse.

En materia de plebiscito, se faculta al Gobernador, al Congreso del Estado o a los Presidentes Municipales a solicitar al Instituto Electoral Local someta a plebiscito estatal o municipal, las propuestas o decisiones de su gobierno considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado. Y en este caso, es el Instituto Electoral de Aguascalientes quien decidirá, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, previo estudio elaborado por el Presidente y el Secretario, si es trascendente la propuesta o decisión del gobierno, del Titular del Poder Ejecutivo o los Presidentes Municipales para el orden público o el interés social del Estado.

Es importante hacer la precisión, que la participación ciudadana sólo se encuentra prevista a través del plebiscito municipal, en el cual los ciudadanos, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha del acuerdo de Cabildo o antes de la realización del acto de autoridad y representen cuando menos el cinco por ciento de los electores inscritos en el Padrón Electoral.

Ahora bien, no todas las acciones de gobierno están sometidas a plebiscito, excluye de estas: a) las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del gobierno local y sus municipios; b) las leyes orgánicas del Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Municipal; así como el Código Electoral, la violencia de género y la violencia familiar.

Cabe señalar que la solicitud del plebiscito deberá presentarse al Congreso para iniciar el procedimiento y en su caso, turnarlas al Instituto Electoral, quien le asignará un número consecutivo de registro a la solicitud, indicando el orden en cuanto a la fecha de su presentación y en los formatos oficiales expedidos para tal efecto.

Sin embargo, también existen candados en la materia, baste con decir que en el año en que se realicen las elecciones locales o federales no podrá realizarse ningún plebiscito, asimismo no podrán realizarse más de dos plebiscitos en el mismo año.

La organización y realización del plebiscito le corresponde al Instituto Electoral de Aguascalientes y los resultados si tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones de los titulares de gobierno, sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado de Aguascalientes.

En materia de referéndum, podrán solicitarlo al Congreso del Estado: a) el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; b) una tercera parte de los diputados locales; c) los ayuntamientos y; d) el gobernador. Se establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, decidir por acuerdo de las dos terceras de sus integrantes si se lleva a cabo este mecanismo de consulta ciudadana.

El Congreso Local previo requisitos de procedencia, debe turnar el asunto al Instituto Estatal Electoral, dicha autoridad previo estudio elaborado por el Presidente y con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, deberá emitir un acuerdo en el cual declare, de manera fundada y motivada, la procedencia o improcedencia de la solicitud de referéndum. En caso afirmativo, se iniciará la organización del proceso.

Las materias exceptuadas para la realización del referéndum, así como los efectos de la decisión que haya adoptado la ciudadanía en el desarrollo de este instrumento de consulta, son los mismos que aplican para la figura del plebiscito.

Tratándose de la iniciativa popular, ésta deberá dirigirse al Congreso del Estado, debiendo contener en forma sucinta y detallada la exposición de motivos, la materia concreta y una exposición esencial de la misma y los artículos transitorios. Asimismo, es indispensable que participen cuando menos el uno por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

Una vez recibida la iniciativa popular, el Pleno del Congreso del Estado debe turnarla a una comisión especial, la cual deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. Declarada la admisión de la iniciativa popular, se sujetará el asunto al proceso legislativo correspondiente.

Quedan exceptuadas de ser materia de iniciativa popular, las establecidas para las figuras de plebiscito y referéndum.<sup>76</sup>

## 3.2 CHIHUAHUA

En el Estado de Chihuahua podemos observar que la participación ciudadana se encuentra consagrada en varios ordenamientos jurídicos, en primer lugar mencionaremos a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, en los siguientes artículos: 21, 36, 37, 39, 46, 64, 68, 73, 77, 93, 141 y 202.

Este es un resumen sobre las características más importantes:

- Los mecanismos de participación ciudadana que se reconoce la Constitución Política son el **plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.**

---

<sup>76</sup> Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. pág. 2-3. México. 2007.

- La ley electoral se encargará de la celebración de procesos de **plebiscito, referéndum y revocación de mandato.**
- El Tribunal Estatal Electoral, conoce y resuelve de las impugnaciones de **referéndum, plebiscito y revocación de mandato.**
- Consagra el derecho de la **iniciativa popular** como derecho de los ciudadanos chihuahuenses para iniciar leyes y decretos.
- Los reglamentos y disposiciones administrativas de los ayuntamientos podrán ser sometidos a **referéndum.**
- Se requiere previa consulta mediante **plebiscito** para erigir nuevos municipios dentro de los límites existentes.
- El Gobernador puede solicitar al Instituto Estatal Electoral un **plebiscito** en materia de actos o decisiones de gobierno trascendentes para la vida pública del Estado.
- Las reformas o adiciones aprobadas de la Constitución serán sometidas a **referéndum** derogatorio, total o parcial, excepto las de carácter tributario o fiscal.

La Constitución Política del Estado reconoce como un derecho de los ciudadanos chihuahuenses, el poder participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato.<sup>77</sup>

Asimismo, señala que el derecho de iniciar leyes y decretos corresponde a los chihuahuenses, mediante iniciativa popular presentada en forma por

---

<sup>77</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. pág. 7. 2007.

ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos el uno por ciento de los inscritos en el padrón electoral.<sup>78</sup>

La Ley Orgánica del Poder Legislativo, también contempla las figuras del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, las cuales presentan las siguientes características:

- Establece el procedimiento para que pueda presentarse la ***iniciativa popular***.
- Las autoridades electorales se encargarán de organizar los procesos ***plebiscitarios*** y de ***referéndum***.
- En estos casos se creará el Congreso Estatal de Elecciones. Su tribunal se encargará de los recursos que se presenten en procesos de ***plebiscitos*** y ***referéndums***.
- Establece los procedimientos correspondientes para que los ciudadanos del Estado hagan valer ante las autoridades competentes las figuras de ***plebiscito*** y ***referéndum***.
- Es improcedente el ***plebiscito*** y el ***referéndum*** en materia fiscal o tributaria.

La Ley Electoral del Estado de Chihuahua, además de señalar expresamente la forma en que deben desahogarse los procedimientos de plebiscito y referéndum, contempla una figura distinta, la revocación de mandato. Dicha legislación regula tales figuras en diversos artículos: **1, 54, 159, 161, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 221 y 222.**

---

<sup>78</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. pág. 27. 2007.

De manera general, los artículos antes señalados disponen que la Ley Electoral tiene por objeto establecer los procedimientos correspondientes para que los ciudadanos del Estado hagan valer ante las autoridades competentes las figuras de plebiscito, referéndum y revocación del mandato, previstas en la Constitución Política del Estado.

Que es improcedente el plebiscito, así como el referéndum, tratándose de leyes, reglamentos o acuerdos de carácter general en materia fiscal o tributaria.

Asimismo, que no podrán promover ni votar en los procesos de plebiscito, referéndum y revocación del mandato las personas que se encuentren en los supuestos del artículo 23 de la Constitución Política del Estado.

Establecen la facultad del Instituto Estatal Electoral, como órgano encargado de la organización y desarrollo de los procesos plebiscitarios, referéndum y revocación del mandato. En este supuesto, se señala que el Instituto Estatal Electoral será la autoridad competente para ordenar su organización y desarrollo, así como para efectuar el cómputo de los resultados y dictar, en su caso, los actos jurídicos que sean necesarios, en los términos de la Constitución Política del Estado y de esta Ley, para lograr la debida observancia de la voluntad de los electores.

Por otra parte, que en los procesos plebiscitarios, de referéndum y revocación de mandato, la Asamblea General y el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Estatal Electoral aplicarán en lo conducente las disposiciones relativas a los procesos electorales ordinarios con las salvedades previstas en este Libro.<sup>79</sup>

Como lo señalaba en párrafos anteriores, una aportación que considero de gran relevancia para el fortalecimiento de la democracia en el país y que pretendo elevar a rango constitucional en el presente trabajo es la revocación de mandato.

---

<sup>79</sup> Ley Electoral del Estado de Chihuahua. pág. 92. 2007.

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

Dicho ordenamiento dispone que la revocación de mandato es procedente cuando haya transcurrido la tercera parte o más del periodo para el cual fue electo el funcionario.

La solicitud de revocación deberá estar suscrita cuando menos por el 10 por ciento de los ciudadanos del Estado, el distrito, el municipio, o la sección, según se trate de remover, respectivamente, al gobernador, los diputados, los presidentes municipales, presidentes seccionales, regidores o síndicos.<sup>80</sup>

Por último, el Código Municipal de Chihuahua establece algunas directrices en relación a las figuras que son materia de nuestro estudio, las cuales se encuentran previstos en los artículos 6, 13 y 45. Dichos preceptos señalan las siguientes características:

- Establece las figuras de iniciativa popular, plebiscito y referéndum.
- La iniciativa popular es para reformar, adicionar o derogar legislación.
- El plebiscito se utiliza en el caso de creación de nuevos municipios o suprimirlos.

---

<sup>80</sup> Ley Electoral del Estado de Chihuahua. pág. 96. 2007.



### **3.3 DISTRITO FEDERAL**

En lo que respecta al Distrito Federal, existe la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, dicho ordenamiento contempla como instrumentos de Participación Ciudadana al plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consultas ciudadanas, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública, recorridos del Jefe Delegacional y las Asambleas Ciudadanas.

Adicionalmente, existen los Comités Ciudadanos y los Consejos Ciudadanos, los cuales son definidos como órganos de representación ciudadana en las Unidades Territoriales del Distrito Federal.

En primera instancia habría que señalar, que la Ley de Participación Ciudadana define como derecho de los ciudadanos, entre otros, aprobar o rechazar mediante Plebiscito actos o decisiones del Jefe de Gobierno que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; presentar a la Asamblea Legislativa por Iniciativa Popular, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma y, opinar por medio del Referéndum sobre la aprobación, o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación, de leyes que corresponda expedir a la Asamblea Legislativa.

En materia de plebiscito, son sujetos con derecho a solicitarlo, el Jefe de Gobierno y los ciudadanos. En el primer supuesto, el Jefe de Gobierno podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal; en la segunda hipótesis, podrán solicitar al Jefe de Gobierno por lo menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Adicionalmente, cuando el plebiscito sea solicitado por los ciudadanos, éstos deben nombrar un Comité promotor integrado por cinco ciudadanos.

El Jefe de Gobierno deberá analizar la solicitud que presenten los ciudadanos, y podrá aprobarla en sus términos, y darle trámite para que se someta a plebiscito; proponer modificaciones técnicas al texto de la propuesta o, bien, rechazarla, en caso de ser improcedente porque violente ordenamientos locales o federales. Corresponde al Jefe de Gobierno hacer la convocatoria y al Instituto Electoral del Distrito Federal darle el trámite para la realización del plebiscito.

En relación a las causales de improcedencia del plebiscito, se encuentran las materias de carácter tributario, fiscal o de egresos, régimen interno de la Administración Pública Local y los actos obligatorios en términos de las leyes aplicables.

Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para el Jefe de Gobierno cuando la votación mayoritaria corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal.

Tratándose del referéndum, de manera general, debe establecerse que corresponde a la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a referéndum la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. Sin embargo, pueden solicitar la realización del referéndum a dicho órgano legislativo: a) Uno o varios Diputados a la Asamblea, en cualquier momento del proceso legislativo, pero antes de la aprobación de la ley o decreto y, b) Por lo menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, quienes al igual que en materia de plebiscito, deberán nombrar un Comité Promotor integrado por cinco personas.

Cuando la solicitud de referéndum provenga de la ciudadanía, las comisiones de la Asamblea Legislativa respectivas harán la calificación de dicha propuesta, presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado o rechazado.

De manera general, las convocatorias que expiden tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como las demás entidades federativas que he tomado como muestra en el desarrollo del presente trabajo, contienen los siguientes requisitos: a) Fecha en que se llevará a cabo la votación; b) Formato mediante el cual se consultará a los ciudadanos; c) Indicación precisa del ordenamiento, el o los Artículos que se propone someter a referéndum; d) Texto del ordenamiento legal que se pretende aprobar, modificar, reformar, derogar, derogar o abrogar y, e) Presentación de los argumentos a favor o en contra de la ley o decreto sometidos a referéndum.

Quedan exceptuadas en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal para someterse a referéndum las siguientes leyes o Artículos: a) Tributaria, fiscal o de egresos; b) Régimen interno de la Administración Pública Local; c) Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contraloría Mayor de Hacienda y, d) Regulación interna de los órganos de la función judicial.

Corresponde al Instituto Electoral desarrollar los trabajos de organización del referéndum, el cómputo respectivo y remitirá los resultados a la Asamblea Legislativa. Dichos resultados no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante.

En cuanto a la Iniciativa Popular, para que ésta pueda ser admitida, para su estudio dictamen y votación por el Pleno de la Asamblea Legislativa se requiere: a) Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a dicho órgano legislativo; b) Presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; c) Presentación de una exposición de motivos que exponga las razones y fundamentos de la Iniciativa y, d) Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica.

Conviene señalar que tal y como lo establecimos en nuestro primer capítulo, el requerimiento que exige la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es que en tratándose de la Iniciativa Popular, ésta deba cumplir los aspectos de una iniciativa formulada, es decir, no basta con que sólo un cierto número de ciudadanos hagan la petición formal para la creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de la ley o decreto, sino que debe acompañarse con el articulado que cumpla con los principios de técnica jurídica.

Una vez presentada la Iniciativa Popular ante la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa o en sus recesos ante la Comisión de Gobierno, ésta debe darla a conocer al Pleno, quien deberá turnarla a una comisión especial, misma que verificará que la iniciativa cumpla los requisitos mencionados en el artículo siguiente.

La Comisión Especial deberá decidir sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los 30 días hábiles siguientes a la fecha de su presentación. En caso de que sea aceptada la iniciativa, ésta se someterá al proceso legislativo correspondiente.

No pueden ser materia de la Iniciativa Popular, los mismos temas que aplican para las excepciones en materia de referéndum.

Mediante la Consulta Ciudadana el Jefe de Gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. pág. 18. México. 2007.

Los resultados de la Consulta Ciudadana serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.

La Colaboración Ciudadana tiene como propósito que los habitantes en el Distrito Federal podrán colaborar con las dependencias y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Los habitantes del Distrito Federal, mediante la Rendición de Cuentas, tienen el derecho de recibir de sus autoridades locales informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo las autoridades locales del gobierno rendirán informes por lo menos al año para efectos de evaluación de los habitantes del Distrito Federal.

A través de la Difusión Pública las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal están obligadas a establecer un programa permanente de difusión pública acerca de las acciones y funciones a su cargo en los términos que establezca la legislación aplicable.

La Red de Contraloría Ciudadana es el instrumento de participación de las y los ciudadanos que voluntaria e individualmente, asumen el compromiso de colaborar de manera honorífica con la administración pública del Distrito Federal, para garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público.

La Audiencia Pública es un instrumento de Participación Ciudadana por medio del cual los habitantes en el Distrito Federal podrán: a) Proponer al Jefe de Gobierno, al Jefe Delegacional y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; b) Recibir información de los órganos que

integran la Administración Pública sobre sus actuaciones; c) Recibir por parte del Jefe de Gobierno o del Jefe Delegacional las peticiones, propuestas o quejas de los habitantes del Distrito Federal en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo y, d) Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

Los Jefes Delegacionales dentro de su demarcación realizarán recorridos periódicos, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos; el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés. La autoridad correspondiente, durante la realización de un recorrido, podrá acordar, basado en la necesidad y peticiones que oiga, que se realice una Audiencia Pública.

La Asamblea Ciudadana es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su Unidad Territorial.<sup>82</sup>

Otra de las aportaciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal es la creación de la figura de los Comités Ciudadanos y de los Consejos Ciudadanos.

El Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana de la Unidad Territorial. Dicho órgano ciudadano se integra por 9 integrantes, cuya representación es honorífica. Entre las actividades que realiza se encuentran: a) Representar los intereses colectivos de los habitantes de la Unidad Territorial, así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de su Unidad Territorial; b) Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la Unidad Territorial, los que podrán ser tomados en cuenta en la elaboración del presupuesto para la

---

<sup>82</sup> Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. pág. 29. México. 2007.

demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal; c) Conocer, evaluar y emitir opinión sobre los programas y servicios prestados por la Administración Pública del Distrito Federal; d) Emitir opinión sobre los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia, y e) Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal.

El Consejo Ciudadano es la instancia de coordinación de los Comités Ciudadanos con las autoridades de la demarcación territorial y con las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. Dicho órgano podrá: a) Emitir opinión sobre programas y políticas a aplicarse en el Distrito Federal y en la demarcación territorial; b) Informar a las autoridades del Distrito Federal y de la Demarcación Territorial sobre los problemas que afecten a sus representados, y c) Informar a los Comités Ciudadanos sobre sus actividades y el cumplimiento de sus acuerdos.

Cabe señalar, que con apego a la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se llevó a cabo de febrero a mayo de 2007, la Consulta Vecinal en materia de Participación Ciudadana en la Delegación Álvaro Obregón, cuyo propósito fue elaborar un diagnóstico/radiografía del punto de vista de la comunidad obregonense respecto del conocimiento e interés en los procesos de participación ciudadana, tomando en cuenta la diversidad de la población., que permita a las instancias legislativas de la ciudad normar criterios respecto de la actualización y/o modificación del citado ordenamiento.

Las preguntas que se incluyeron en la consulta fueron:

**1.- Figuras de la participación ciudadana.** ¿Cuál considera usted que sea la figura de representación vecinal más adecuada?:

a) Consejero Delegacional Ciudadano

b) Consejero Vecinal

c) Representante de Colonia

d) Jefe de Manzana

**2.- Funciones.** ¿Cuáles considera usted que deben ser las funciones de un representante vecinal o consejero ciudadano ante las autoridades delegacionales?:

a) Gestoría de trámites y servicios

b) Control y verificación del gasto ejercido por la Delegación

c) Supervisión de los programas y políticas de atención a los ciudadanos

d) Todas las anteriores



**3.- Modos de elección.** ¿Cómo debe ser electo o designado un representante vecinal?:

a) Voto directo individual

b) Fórmula en planilla

c) Insaculación

**4.- Presupuesto Participativo.** ¿Deben los representantes vecinales tomar decisiones sobre el uso de los recursos financieros asignados a cada delegación?:

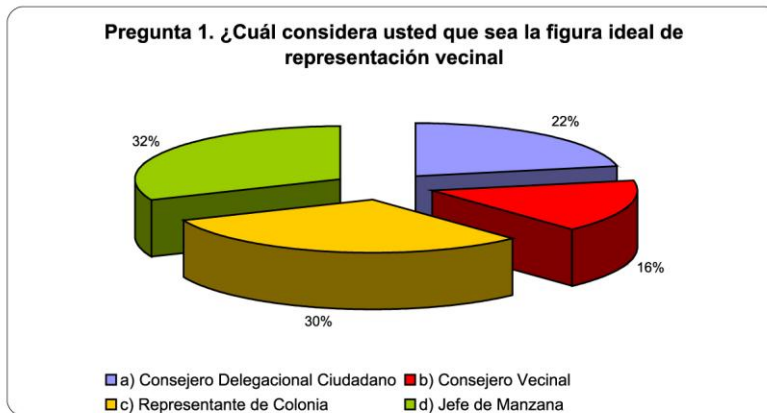
a) Si

b) No

Los resultados de la Consulta Vecinal realizada en la Delegación Álvaro Obregón se presentan en las siguientes gráficas:

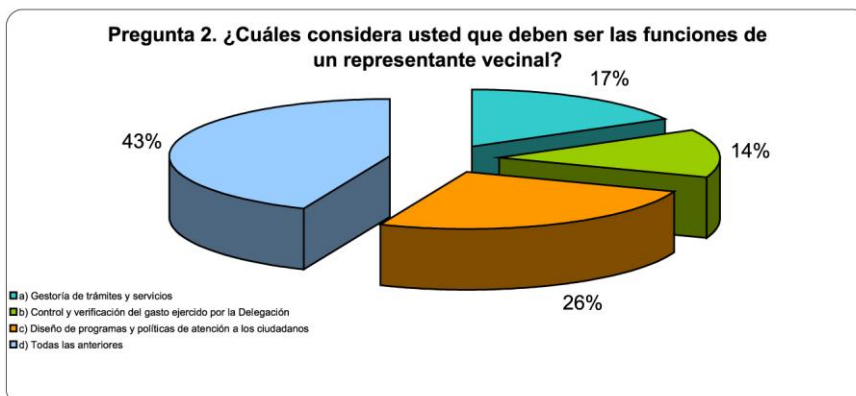
**Pregunta 1. ¿Cuál considera Ud. que sea la figura ideal de representación vecinal?**

| Respuestas                          | Número       | Porcentaje   |
|-------------------------------------|--------------|--------------|
| a) Consejero Delegacional Ciudadano | 2248         | 21.9         |
| b) Consejero Vecinal                | 1663         | 16.2         |
| c) Representante de Colonia         | 3113         | 30.4         |
| d) Jefe de Manzana                  | 3230         | 31.5         |
| <b>Total</b>                        | <b>10254</b> | <b>100.0</b> |



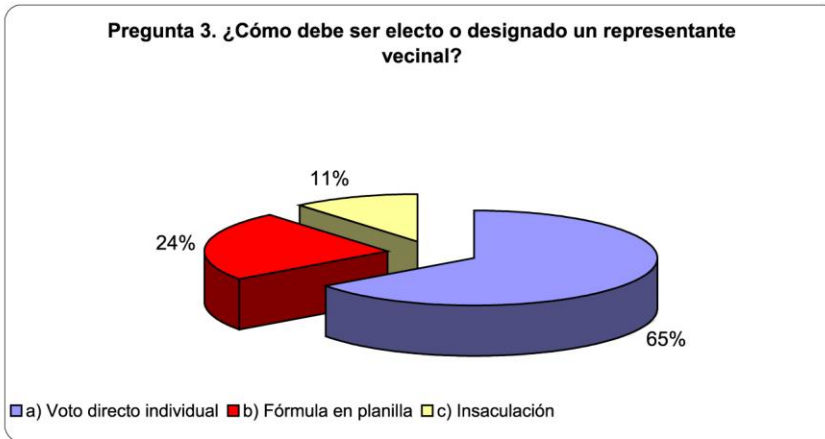
**Pregunta 2. ¿Cuáles considera Ud. que deben ser las funciones de un representante vecinal?**

| Respuestas  | Número       | Porcentaje   |
|---|--------------|--------------|
| a) Gestoría de trámites y servicios                             | 1726         | 16.8         |
| b) Control y verificación del gasto ejercido por la Delegación  | 1398         | 13.6         |
| c) Diseño de programas y políticas de atención a los ciudadanos | 2664         | 26.0         |
| d) Todas las anteriores   | 4466         | 43.6         |
| <b>Total</b>  | <b>10254</b> | <b>100.0</b> |



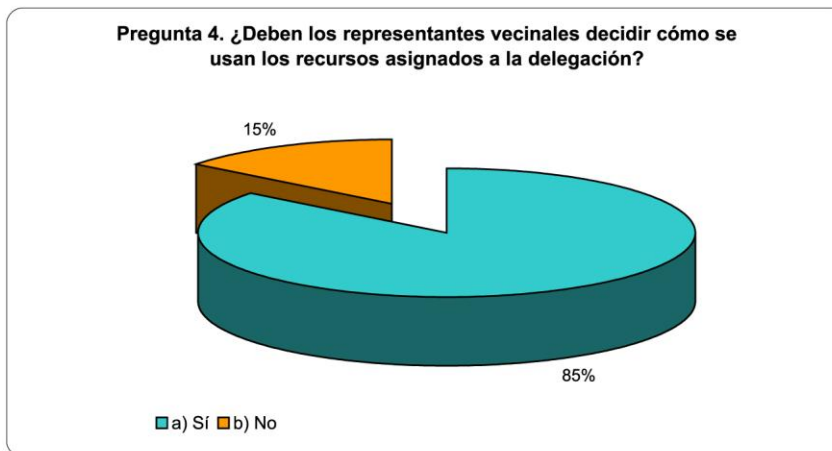
**Pregunta 3. ¿Cómo debe ser electo o designado un representante vecinal?**

| Respuestas                 | Número       | Porcentaje   |
|----------------------------|--------------|--------------|
| a) Voto directo individual | 6653         | 64.9         |
| b) Fórmula en planilla     | 2455         | 23.9         |
| c) Insaculación            | 1146         | 11.2         |
| <b>Total</b>               | <b>10254</b> | <b>100.0</b> |



**Pregunta 4. ¿Deben los representantes vecinales decidir cómo se usan los recursos asignados a la delegación?**

| Respuestas   | Número       | Porcentaje   |
|--------------|--------------|--------------|
| a) Sí        | 8764         | 85.5         |
| b) No        | 1490         | 14.5         |
| <b>Total</b> | <b>10254</b> | <b>100.0</b> |



**DESAGREGADO DIARIO DE LAS OPINIONES EMITIDAS EN LA CONSULTA CIUDADANA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

| Pregunta   | Respuestas  | 02-May | 03-May | 04-May | 05-May | 06-May | 07-May | 08-May | TOTAL        |
|--|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| Pregunta 1. ¿Cuál considera Ud. que sea la figura ideal de representación vecinal?                           | a) Consejero Delegacional Ciudadano                             | 113    | 297    | 283    | 216    | 345    | 443    | 551    | <b>2248</b>  |
|  | b) Consejero Vecinal  | 85     | 196    | 198    | 185    | 283    | 320    | 396    | <b>1663</b>  |
|  | c) Representante de Colonia                                     | 181    | 405    | 385    | 396    | 501    | 533    | 712    | <b>3113</b>  |
|  | d) Jefe de Manzana  | 180    | 389    | 383    | 382    | 639    | 555    | 702    | <b>3230</b>  |
|  | TOTAL   | 559    | 1287   | 1249   | 1179   | 1768   | 1851   | 2361   | <b>10254</b> |
| Pregunta 2. ¿Cuáles considera Ud. que deben ser las funciones de un representante vecinal?                   | a) Gestoría de trámites y servicios                             | 99     | 207    | 221    | 219    | 288    | 310    | 382    | <b>1726</b>  |
|  | b) Control y verificación del gasto ejercido por la Delegación  | 77     | 180    | 156    | 159    | 252    | 236    | 338    | <b>1398</b>  |
|  | c) Diseño de programas y políticas de atención a los ciudadanos | 149    | 308    | 317    | 276    | 461    | 475    | 678    | <b>2664</b>  |
|  | d) Todas las anteriores   | 234    | 593    | 554    | 524    | 768    | 830    | 963    | <b>4466</b>  |
|  | TOTAL   | 559    | 1288   | 1248   | 1178   | 1769   | 1851   | 2361   | <b>10254</b> |
| Pregunta 3. ¿Cómo debe ser electo o designado un representante vecinal?                                      | a) Voto directo individual                                      | 323    | 787    | 830    | 761    | 1167   | 1224   | 1561   | <b>6653</b>  |
|  | b) Fórmula en planilla  | 164    | 351    | 263    | 276    | 408    | 428    | 565    | <b>2455</b>  |
|  | c) Insaculación   | 72     | 149    | 156    | 142    | 193    | 199    | 235    | <b>1146</b>  |
|  | TOTAL   | 559    | 1287   | 1249   | 1179   | 1768   | 1851   | 2361   | <b>10254</b> |
| Pregunta 4. ¿Deben los representantes vecinales decidir cómo se usan los recursos asignados a la delegación? | a) Sí   | 487    | 1103   | 1079   | 1004   | 1526   | 1538   | 2027   | <b>8764</b>  |
|  | b) No   | 72     | 184    | 170    | 175    | 242    | 313    | 334    | <b>1490</b>  |
|  | TOTAL   | 559    | 1287   | 1249   | 1179   | 1768   | 1851   | 2361   | <b>10254</b> |

A manera de conclusión, la Consulta Vecinal en materia de Participación Ciudadana en la Delegación Álvaro Obregón arrojó las siguientes conclusiones:

a) Figura de representación vecinal: Tanto los ciudadanos que han ejercido o ejercen algún cargo de representación vecinal, como la ciudadanía consultada electrónicamente, encuentran en su mayoría que la figura idónea para la representación de sus intereses inmediatos y aquella que les permitiría involucrarse de manera más directa en el análisis y la resolución de sus problemas es la de Jefe de Manzana.

En la medida en que el Jefe de Manzana provenga del seno de una comunidad compacta, existirá un mayor grado de identificación y conocimiento de los problemas que afectan a los vecinos. Esta identificación y pertenencia a la comunidad suponen un mayor grado de cercanía/confianza para plantear los problemas y, al mismo tiempo, ofrece una mayor posibilidad de que les sean rendidas cuentas a la comunidad.

Para los académicos y especialistas participantes, la representación vecinal sólo puede tener un grado real de efectividad en la medida en que los representantes de los vecinos más que actuar como observadores o cumplir una función puramente deliberativa/expositiva, se involucren directa y activamente en el diseño y la ejecución de las políticas delegacionales de atención a la comunidad.

b) Funciones de la representación vecinal: Si bien los poderes legislativos tienen una función de representación formal, para la comunidad la Delegación es la primera línea de gobierno y la autoridad con la que más se identifican y a la que acuden en primera instancia para tratar de resolver sus problemas.

Las funciones de una representación vecinal a diferencia de las de un legislador están directamente ligadas a los problemas prácticos y a las necesidades inmediatas de los vecinos. Se habla pues de problemas específicos que afectan el modo, la calidad y las condiciones de vida cotidianos de los vecinos (servicios, agua, pavimentación, recolección de basura, luminarias, banquetas, vigilancia, combate a la fauna nociva, mantenimientos de áreas verdes y espacios públicos, etc.), más que del diseño y normatividad de programas y políticas generales competencia del gobierno de la Ciudad de México y de las representaciones legislativas formales.

En este sentido, quienes ocuparon u ocupan algún cargo de representación vecinal opinaron mayoritariamente que no hay contradicción ni duplicidad entre las

funciones que desempeñan o desearían desempeñar y las que están previstas para instancias similares, como los Comités Ciudadanos o los Consejos Delegacionales, los que esencialmente tienen un carácter consultivo y deliberativo, o bien de asesoría. Sin embargo, expusieron que aún hay ambigüedad o, en todo caso, poca claridad en cuanto a las funciones que pueden desempeñar los representantes vecinales, los límites de su acción y por tanto los alcances de la participación comunitaria.

Señalan que debe existir una injerencia más puntual en los programas y políticas de atención directa al tipo de problemas antes citados, su jerarquización, zonificación e instrumentación. Se trataría de trabajar con las autoridades delegacionales en la delimitación de los universos problemáticos propios de cada comunidad y, según su naturaleza, diseñar las acciones relevantes para su atención, con base en el carácter prioritario de éstos y un calendario operativo.

En síntesis, puede afirmarse que se llegó a un consenso respecto de que las funciones de la representación vecinal deben incluir: gestoría de trámites y servicios, control y verificación del gasto ejercido por las autoridades delegacionales y participación en el diseño de programas y políticas de atención a los ciudadanos.

c) Mecanismos de elección: En lo que respecta a las formas y mecanismos de elección de sus representantes vecinales, la comunidad obregonense y quienes ejercieron o ejercen algún cargo o representación vecinal expresaron dos puntos de coincidencia centrales:

1) Están mayoritariamente a favor de los mecanismos simples y directos, con base en fórmulas individuales (en oposición a mecanismos indirectos y con base en planillas proporcionales)

2) A diferencia de las instancias de representación legislativa, que surgen del ámbito de partidos políticos formalmente registrados, se inclinan a favor de una estructura apartidista, cuando menos en el sentido de que no haya intervención de los partidos políticos ni en la postulación de los candidatos, ni en el proceso de su elección.

d) Presupuesto participativo: Desde el punto de vista de los académicos y especialistas, la instrumentación de un sistema de presupuesto participativo supone un acto profundamente democrático, porque no sólo establece un contrapeso al poder “ejecutivo” (en este caso a la autoridad delegacional), sino que hace genuinamente que co-participe al ciudadano en la toma de decisiones y en el acto de gobernar.

A su vez, para los ciudadanos que han ocupado u ocupan alguna forma de representación vecinal, la posibilidad de involucrarse en las decisiones sobre cómo aplicar los recursos correspondientes, garantiza que los programas de atención a las demandas y necesidades de la comunidad realmente respondan a las prioridades de los vecinos y consecuentemente que aquéllos sean efectivos. En este sentido, los representantes vecinales verían sus funciones y sus alcances como algo práctico y tangible, que además les permitiría responder de manera más efectiva a la comunidad.

La instrumentación del presupuesto participativo supone, en suma, una tríada en la que se conjugan legitimidad política, eficiencia administrativa y corresponsabilidad social; hace de la representación vecinal una acción socialmente más tangible y permite a las autoridades delegacionales gozar de una vinculación más estrecha y directa con las comunidades a las que deben servir.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Informe sobre consulta vecinal en torno de la participación ciudadana en Álvaro Obregón, Gobierno del Distrito Federal, Delegación Álvaro Obregón, México, D.F., febrero a mayo de 2007.

### 3.4 GUANAJUATO

En el Estado de Guanajuato, podemos encontrar en diferentes ordenamientos el marco jurídico que regula de manera general la participación ciudadana, entre ellas podemos mencionar a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, la Ley Orgánica Municipal y la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

La Constitución Política establece en su artículo 34 la figura del **plebiscito** como requisito para la constitución de un nuevo municipio.

La Ley Orgánica Municipal prevé en sus artículos 15, 16 y 216, como mecanismos de consulta popular el **plebiscito** y el **referéndum**, el primero para aprobación o ratificación de actos de gobierno del ayuntamiento, y el segundo para ratificar iniciativas de reformas y adiciones a los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo dispone en sus artículos 224, 225 y 226, establece el **plebiscito** para determinar la constitución de un nuevo municipio del cual se pretenda escindir del territorio para la creación de otro.

De manera especial, existe la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, la cual es reglamentaria de las formas de participación ciudadana previstas en la Constitución Política, tiene por objeto establecer, consolidar y fomentar los mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Municipios.

Dicho ordenamiento define como mecanismos de participación ciudadana la Iniciativa Popular, el Plebiscito, el Referéndum y el Referéndum Constitucional. Asimismo, dispone que la participación en éstos mecanismos constituyen un derecho y una obligación del ciudadano.



La Iniciativa Popular es el derecho de los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, para presentar iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio correspondiente.

La solicitud de Iniciativa Popular deberá presentarse por escrito ante el Congreso del Estado, por conducto de la Secretaría General o en su caso, ante el Ayuntamiento, por conducto del Secretario del mismo y cubrir, entre otros, con los siguientes aspectos: a) Solicitarse por ciudadanos guanajuatenses que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del Estado; b) Designación de un representante común y c) La propuesta de Iniciativa Popular deberá contener el proyecto de decreto de Ley o de reforma, adición, derogación o abrogación a los ordenamientos legales existentes, o proyecto de reglamento municipal o de reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos vigentes; y en su caso, las razones o motivos que justifiquen la propuesta.

El Presidente del Congreso del Estado, o en su caso, el Presidente Municipal respectivo, remitirá al Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, la solicitud de la Iniciativa Popular para que la Comisión de Participación Ciudadana del Consejo General dictamine dentro del término de quince días naturales, sobre el cumplimiento de los requisitos de procedencia.

Si la declaratoria es de procedencia, el Presidente del Congreso debe turnar la iniciativa a la Comisión o Comisiones que corresponda. Dicha iniciativa deberá seguir el procedimiento legislativo ordinario.

Mediante el Plebiscito se somete a la aprobación o rechazo de los ciudadanos guanajuatenses los actos o decisiones del Gobernador del Estado o

los actos de gobierno de los Ayuntamientos que se consideren trascendentales para el orden público o el interés social de la Entidad o de los Municipios.

El Plebiscito puede ser solicitado por el Gobernador o por el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, tratándose de actos o decisiones del Gobernador del Estado; el Ayuntamiento mediante acuerdo tomado por el voto de la mayoría simple o el cinco por ciento de los ciudadanos, tratándose de actos de gobierno de los ayuntamientos, y por el diez por ciento de los ciudadanos, cuando se solicite la creación de un nuevo Municipio.

El resultado del plebiscito será vinculatorio cuando hayan votado, en el ámbito estatal, al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la Entidad y de éstos que más del cincuenta por ciento haya votado en el mismo sentido; en el ámbito municipal, al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón municipal y de éstos más del sesenta por ciento haya votado en idéntico sentido y, para la erección de un Nuevo Municipio, se requiere el mismo porcentaje de votación, y de éstos más del setenta por ciento haya votado en el mismo sentido.

En Guanajuato existen dos tipos de Referéndum, el que denominaremos convencional y el constitucional. En el primero de ellos, son sometidas a aprobación las leyes expedidas por el Congreso del Estado o los reglamentos o disposiciones de carácter general que expidan los Ayuntamientos; en el segundo, evidentemente se someten a consideración reformas o adiciones al Texto Constitucional de la Entidad.

El Referéndum convencional puede ser solicitado: a) Tratándose de Leyes, por los diputados que representen la mayoría de los presentes en la sesión o, el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la Entidad y, b) Tratándose de reglamentos municipales o disposiciones generales, el

Ayuntamiento, mediante acuerdo tomado por mayoría simple o el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón municipal.

En materia de Referéndum constitucional, éste puede ser solicitado: a) Las dos terceras partes de los diputados; b) La mayoría de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado y, c) Los ciudadanos que representen cuando menos el diez por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad.

Los resultados del referéndum convencional y del constitucional serán vinculatorios, cuando en el primer supuesto, hayan votado al menos el cincuenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y de éstos que al menos el cincuenta por ciento hayan votado en el mismo sentido y, en el segundo, hayan votado al menos el sesenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y de éstos que al menos el sesenta por ciento hayan votado en sentido similar.

### **3.5 GUERRERO**

En el Estado de Guerrero por ejemplo, existe la mención del referéndum en el artículo 25 de la Constitución Política, la cual señala que el Poder Ejecutivo someterá a consulta ciudadana, conforme a las técnicas y métodos de *referéndum*, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales.

La Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero es de reciente publicación, es del 30 de junio de 2008. Dicho ordenamiento dispone que los ciudadanos podrán disponer para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, recibir información y, en general, expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general, de los instrumentos de participación ciudadana, como son el plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consultas ciudadanas, colaboración ciudadana,

rendición de cuentas, difusión pública, audiencia pública, recorridos del Presidente Municipal y las Asambleas Ciudadanas.

Adicionalmente, existen los Comités Ciudadanos y los Consejos Ciudadanos, los cuales son definidos como órganos de representación ciudadana en los Municipios del Estado.

La solicitud de Plebiscito será presentada al Gobernador del Estado, por conducto del Instituto Estatal Electoral, tanto por las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado como por lo menos el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

El Instituto Electoral deberá analizar la solicitud, y en un plazo de treinta días naturales: a) Informará al Gobernador para que en un plazo no mayor a diez días, exprese lo que a su derecho convenga; b) Aprobará en sus términos, ordenando la iniciación del Plebiscito; c) Propondrá modificaciones técnicas al texto de la propuesta; d) Rechazará la propuesta por violentar ordenamientos locales o federales.

Los resultados de aprobación del acto sometido al Plebiscito tendrán carácter vinculatorio para el Titular del Ejecutivo del Estado, sin requerirse como lo hemos percibido en otras entidades federativas, un número específico de votación por alguna propuesta.

También se encuentra contemplado el Plebiscito en el ámbito Municipal, el cual puede ser solicitado por el Presidente Municipal, la mayoría de los regidores, por el 0.5% de electores y por la mayoría de integrantes del Consejo Ciudadano.

En materia de Referéndum, éste puede ser solicitado: a) Por uno o varios diputados del Congreso del Estado, sin embargo, a diferencia de otras entidades federativas, se exige que la solicitud sea presentada hasta antes de darse la

segunda lectura del dictamen respectivo. Esto es importante señalarlo, toda vez que el proceso legislativo podrá suspenderse sólo a sabiendas del contenido de la propuesta de Ley o Decreto por parte de los Diputados, es decir, se contempla la posibilidad de que el Pleno del Congreso del Estado conozca el dictamen que presentan la o las comisiones respectivas del proyecto de Ley o Decreto en cuestión y si no tuvieran comentarios durante la primera lectura, no podrán alegar su desconocimiento, lo que daría pauta para que continuase el proceso legislativo correspondiente; b) Por lo menos el 0.2% de los electores, quienes deberán nombrar un Comité Promotor integrado por cinco personas; c) Por el Gobernador y, d) Por las dos terceras partes del Congreso, a través del Instituto Electoral del Estado, respecto de reglamentos y decretos expedidos por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado.

Los resultados del referéndum, tienen carácter vinculatorio para el Congreso del Estado, cuando se obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida.

Para que una Iniciativa Popular pueda ser admitida, se requiere un escrito de presentación firmado por un mínimo del 0.2% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado y, que se designe un Comité integrado por tres personas que funjan como representantes, con domicilio para oír y recibir notificaciones. En cuanto a la formalidad de la propuesta, ésta debe contener una exposición de motivos que exponga los fundamentos de la iniciativa, así como una presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica.

Tal como lo hemos mencionado en otros estados, una vez presentada la iniciativa a la Mesa Directiva del Congreso del Estado se turnará a una comisión, quien deberá emitir un dictamen aprobatorio o rechazando el proyecto sometido a su consideración, sólo en el primer supuesto, la Iniciativa Popular continuará el proceso legislativo ordinario.

Mediante la Consulta Ciudadana el Gobernador, el Presidente Municipal, las instancias de la Administración Pública del Estado o el Congreso del Estado, someten a consideración ciudadana a través de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, en relación a cualquier tema de interés social.

La Colaboración Ciudadana implica que los ciudadanos participen con las dependencias de la Administración Pública del Estado y con los Ayuntamientos de los Municipios, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Otro mecanismo de participación ciudadana es la rendición de cuentas, en el cual los ciudadanos del Estado tienen el derecho de recibir de sus autoridades locales, informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y a evaluar la actuación de los servidores públicos.

A través de la Difusión Pública, las autoridades del Gobierno del Estado deberán establecer un programa permanente acerca de las acciones y funciones a su cargo.

La Audiencia Pública conlleva que los ciudadanos puedan proponer al Gobernador, al Presidente Municipal y a los titulares de la Administración Pública del Estado, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos; recibir información de los órganos que integran la Administración Pública sobre sus actuaciones; recibir del Gobernador o Presidentes Municipales, las peticiones, propuestas o quejas de los habitantes en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo y, evaluar con las autoridades, el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

Los Presidentes Municipales realizan recorridos periódicos, a fin de verificar la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos; el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que los ciudadanos tengan interés.

En relación a la representación ciudadana, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero contempla dos figuras: la Asamblea Ciudadana y el Consejo Ciudadano. La Asamblea Ciudadanas es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o comunitario, por su parte, el Consejo Ciudadano es el órgano de representación de los ciudadanos del lugar donde residen. En cuanto a las funciones que desarrollan éstos consejos, ya los hemos mencionado cuando abordamos la legislación del Distrito Federal.

### **3.6 MORELOS**

En el Estado de Morelos, podemos encontrar mecanismos de participación ciudadana en el artículo 119 de la Constitución Política, que dispone que mediante **consulta popular** a los sectores que integran la sociedad civil se recogerá las aspiraciones y demandas populares para integrar los planes y programas de la administración pública.

Por su parte la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos contempla como instrumentos de participación ciudadana el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular.

Una peculiaridad del desarrollo de los procesos de Plebiscito y Referéndum, específicamente con respecto de los que se llevan a cabo en el Distrito Federal y en Guerrero, es que el Consejo de Participación Ciudadana es el organismo encargado de calificar la procedencia o improcedencia de las solicitudes de Plebiscito y Referéndum, en coadyuvancia del Instituto Estatal

Electoral. Es importante hacer ésta distinción, porque como ya se ha señalado en el Distrito Federal y en Guerrero, los Consejo de Participación Ciudadana asumen una función de representación de los intereses de sus habitantes.

El Plebiscito y el Referéndum podrá ser solicitado por: a) El Gobernador del Estado; b) Por el cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, en materia de plebiscito; en tratándose del referéndum, por el diez por ciento de los electores en materia constitucional, excepto en el supuesto de reformas a la misma y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones constitucionales y, por el cinco por ciento cuando se trate de leyes estatales y reglamentos municipales; c) El Congreso del Estado, a petición de uno de los Grupos Parlamentarios y d) Los Ayuntamientos.

El Consejo de Participación Ciudadana, una vez que haya declarado la procedencia del Plebiscito o Referéndum, solicitará al Instituto Electoral Estatal la organización y desarrollo de dichos procesos.

De manera general, no podrán ser materia de Plebiscito los actos y decisiones del Ejecutivo del Estado o de los Ayuntamientos relativos al régimen interno de la Administración Pública Estatal o Municipal y, en tratándose de Referéndum, la designación del Gobernador Interino, Substituto o Provisional, Juicio Político y los convenios con la Federación y con otros Estados de la República.

Para que tenga validez los procesos de Plebiscito y Referéndum deberán contar con el voto de cuando menos el quince por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

En relación a la Iniciativa popular, ésta deberá ser presentada ante la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política del Congreso del Estado, quien la dará a conocer al Pleno y la turnará a la comisión que corresponda de



acuerdo a la materia propuesta, la que verificará los requisitos de procedibilidad. Adicionalmente, se contemplan dos supuestos cuando la Iniciativa Popular es presentada ante el Ejecutivo del Estado y ante los Ayuntamientos. En caso el Ejecutivo del Estado, se recibirá la propuesta y la turnará a la Consejería Jurídica para el análisis correspondiente; para el caso de los Ayuntamientos, deberá ser presentada ante el Secretario General, quien creará una comisión especial para el estudio correspondiente.

En todos los casos la autoridad ante quien se promueva la Iniciativa Popular, verificará el cumplimiento de los requisitos. Una vez declarada la admisión se someterá al proceso legislativo ordinario.

### **3.7 PUEBLA**

La Constitución del Estado de Puebla en sus artículos 3, fracción II; 22; 57, fracción XXII; 63, fracción V; 68; 79, fracciones XXXIV y XXXV, y 85, señala a la participación ciudadana así como a las figuras de su ejercicio: plebiscito, referéndum e iniciativa popular, las cuales presentan las siguientes características:

- Los procesos de **referéndum** se pueden solicitar y convocar a partir del 1 de Enero de 1997.
- Es una prerrogativa de los ciudadanos votar en los procesos de **referéndum** y **plebiscito**, así como participar en los asuntos del Estado a través de la presentación de la Iniciativa Popular.
- El Gobernador del Estado puede someter a **referéndum** total o parcial, las reformas a la legislación estatal y a la Constitución, excepto las de carácter tributario o fiscal; así mismo puede solicitar se sometan a

**plebiscito** los actos que sean trascendentales para la vida pública del Estado.

- El Congreso someterá a **plebiscito** los asuntos de creación, supresión o fusión de municipios.

En esta entidad federativa, hasta donde tenemos conocimiento, sólo existe una propuesta de creación de la Ley de Participación Ciudadana, la cual se encuentra dentro del proceso legislativo en la fase de análisis, revisión y dictaminación por parte de alguna de las comisiones ordinarias del Congreso del Estado.

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla se señala que, “la participación ciudadana adquiere un sentido como principio de Estado moderno y de derecho cuando se descubre la imposibilidad de mantener la sola representación política por la vía electoral como forma de manifestar la voz y las ideas de los ciudadanos, en nuestra sociedad múltiple, numerosa, plural e interesada, la ciudadanía busca nuevos canales de acción.

La ciudadanía debe ser responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan relaciones de respeto y cercanía de la autoridad.

En este sentido, la iniciativa de Ley tiene por objeto establecer, fomentar, promover, promover y regular los instrumentos que permitan la organización y desarrollo de los procesos de la Participación Ciudadana en los asuntos políticos de la entidad, con excepción de los de carácter electoral y municipal los cuales se regirán por la legislación de la materia.

Los instrumentos de la Participación Ciudadana son el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular, sin perjuicio de otras formas que prevean otras disposiciones jurídicas en las relaciones de los ciudadanos con los órganos del poder público.

El Referéndum es la institución política mediante la cual el pueblo, el cuerpo electoral opina sobre, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas. Es una manifestación de la democracia constitucional en la cual mediante la ampliación del sufragio y el libre acceso a los cargos públicos, la totalidad del pueblo organizado en cuerpo electoral participa en el proceso de poder, lo que hace indirectamente al elegir a sus representantes y directamente por medio del Referéndum y el Plebiscito.

En teoría, el Plebiscito es una institución de la democracia directa porque se traduce en una consulta al cuerpo electoral, pero en la práctica histórica se le ha desnaturalizado, convirtiéndolo en un instrumento para legitimar el ejercicio espurio del poder, sustituyendo a las elecciones. Dicho instrumento de participación ciudadana, se define como la consulta pública a los ciudadanos del Estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia, respecto de un acto del Poder Ejecutivo y de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentales para la vida pública del Estado o de los Municipios.

El sistema de Iniciativa Popular en la formación de leyes apunta a que los ciudadanos puedan obligar a sus representantes al Congreso, a discutir algún proyecto en el que tienen especial interés.<sup>84</sup>

Por último, la Ley Orgánica Municipal dispone en sus artículos 68 y 69 que las Juntas Auxiliares serán designadas en ***plebiscito***.

---

<sup>84</sup> [www.congresopuebla.gob.mx/web/legislatura56/ficha\\_editorial.php?clave=403](http://www.congresopuebla.gob.mx/web/legislatura56/ficha_editorial.php?clave=403)

### 3.8 SAN LUIS POTOSÍ

En San Luis Potosí, por ejemplo, existe una Ley específica para regular al referéndum y al plebiscito. Asimismo, existen otros ordenamientos que desarrollan diversos mecanismos de participación ciudadana.

La Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí, es ley reglamentaria de los artículos 38, 39 y 116 de la Constitución Estatal y tiene por objeto determinar las materias, requisitos, alcances, términos y procedimientos a que se sujetarán el *referéndum* y el *plebiscito*.

De manera similar que en el Estado de Morelos, existe un Consejo Estatal de Consulta Ciudadana quien funge como organismo encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de Referéndum y Plebiscito que les sean solicitados, en coadyuvancia del Consejo Estatal Electoral.

Corresponde al Gobernador y los ciudadanos del Estado solicitar al Congreso Estatal de Consulta Ciudadana someter a Referéndum las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso del Estado.

El Plebiscito podrá ser solicitado ante el Consejo Estatal Ciudadano por el Gobernador, los Ayuntamientos, el Congreso y los ciudadanos del Estado. En tratándose de las solicitudes de ciudadanos, éstas deberán ser respaldadas cuando menos por el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, en caso de controversia, de actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo Estatal, que se consideren como trascendentales en la vida pública estatal; por un porcentaje similar de ciudadanos inscritos en el padrón municipal, en caso de controversia, de actos o decisiones de gobierno de los Ayuntamientos municipales que se consideren trascendentales para la vida pública del Municipio y, cuando menos por el veinticinco por ciento de

los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores municipal, cuando se emitan actos del Congreso del Estado referentes a la formación de nuevos Municipios.

Los resultados del Plebiscito tendrán carácter obligatorio para las autoridades que lo hayan promovido, excepto cuando haya sido solicitado por los ciudadanos, en el cual el resultado tendrá carácter de recomendación para la autoridad, para que en uso de sus facultades determine lo conducente.

### **3.9 TAMAULIPAS**

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas fue publicada en el Periódico Oficial del 6 de junio de 2001, la cual contempla como instrumentos de participación ciudadana, con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual y colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, colaboración, quejas, denuncias, recibir información y, en general, expresar su voluntad respecto de asuntos de interés general, al Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Vecinal, Colaboración Vecinal, Unidad de Quejas y Denuncias, Difusión Pública, Audiencia Pública y Recorridos de los Presidentes Municipales.

De manera general, señalaremos que se encuentran facultados para solicitar el Plebiscito, el Gobernador del Estado y el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. En cuanto a los requisitos de presentación, y materias que no pueden ser materia de Plebiscito, de manera general son similares a los que ya hemos señalado en otros Estados.

Para que el Plebiscito tenga carácter vinculatorio se requiere que la votación emitida corresponda cuando menos a la tercera parte de los electores.

En materia de Referéndum es facultad exclusiva del Congreso del Estado decidir, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, si se somete o no la aprobación del proyecto del ordenamiento legal del proceso de creación, modificación, derogación o abrogación. Sin embargo, pueden solicitarlo: a) Uno o varios diputados del Congreso del Estado y, b) El 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

Una cuestión que merece especial énfasis es que los resultados del Referéndum no tienen carácter vinculatorio para el Congreso del Estado y sus efectos solo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante.

Tratándose de la Iniciativa Popular, ésta debe ser presentada ante el Congreso del Estado por cuando menos el 1% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado y cumpla, entre otros requisitos, que sea presentada con exposición de motivos, articulado, y cumpla con los principios básicos de técnica jurídica.

La Mesa Directiva del Congreso del Estado una vez que haya recibido la Iniciativa Popular, la dará a conocer al Pleno y la turnará a una comisión especial, quien deberá decidir sobre su admisión o rechazo. Una vez declarada la admisión de la Iniciativa Popular, ésta se someterá al proceso legislativo correspondiente.

Con relación a los demás mecanismos de participación ciudadana previstos en la Ley, a saber: Consulta Vecinal, Colaboración Vecinal, Difusión Pública, Audiencia Pública y Recorridos de los Presidentes Municipales, de manera general han sido motivo de análisis en el presente trabajo, por lo que sólo me referiré a una figura hasta ahora no estudiada, como son las Unidades de Quejas y Denuncias.

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas señala que los habitantes del Estado podrán presentar quejas o denuncias relativas a la

deficiencia en la prestación de servicios públicos a cargo de las autoridades de los Municipios, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública del Estado; así como en cuestiones de irregularidades, negligencia o causas de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos de los Ayuntamientos y órganos desconcentrados de la administración pública del Estado en el ejercicio de sus funciones, las que se sujetarán a los trámites y procedimientos que establezca la ley en la materia.

La autoridad receptora informará por escrito del trámite y solución de las quejas y denuncias presentadas. Se contempla que las unidades receptoras requejas y denuncias de la administración pública del Estado, deberán canalizarlas a la Contraloría Gubernamental, según sea el caso, para su seguimiento y solución, sin perjuicio de que los ciudadanos puedan presentar directamente sus quejas y denuncias ante estas.

### **3.10 VERACRUZ**

En el Estado Libre y Soberano de Veracruz, podemos encontrar en la Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular, una descripción detallada de estas figuras de participación ciudadana democrática.

De acuerdo con esta Ley, el derecho para iniciar el procedimiento de Referendo y Plebiscito corresponde a los miembros del Congreso; el Gobernador y los Ayuntamientos, únicamente en lo relativo a sus respectivas localidades y sobre los ramos que administren.

Tratándose del referendo se dispone que será obligatorio, cuando se lleven a cabo procedimientos de reforma o derogación total de las disposiciones contenidas en la Constitución del Estado; la aprobación, reforma o abolición de las leyes o decretos del Congreso del Estado, cuando éste así lo determine, por sí o a solicitud del Gobernador del Estado y, la aprobación, reforma y abolición de

reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de un Ayuntamiento.

En materia de Plebiscito, se otorga facultad al Gobernador por sí, o a petición del Congreso del Estado, para convocar a Plebiscito para consultar a los ciudadanos acerca de decisiones o medidas administrativas que tengan que ver con el progreso, bienestar e interés social en el Estado.

A diferencia de otras Entidades Federativas, en Veracruz se prevé que el resultado del Referendo y el Plebiscito se determinará por mayoría de votos de los sufragantes y será obligatorio para las autoridades del Estado.

En relación con la Iniciativa Popular, ésta procederá siempre que se trate de materias competencia del Congreso del Estado; el escrito de presentación sea firmado por al menos 0.2 por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral correspondiente a la elección de Ayuntamientos más recientes; se expongan los motivos de su formulación y el texto de ley propuesto y, se designe al ciudadano que fungirá como representante de los promoventes.

Una vez que haya recibido la propuesta el Congreso del Estado, la deberá turnar a la comisión o comisiones que de acuerdo con la materia sean competentes para conocer del asunto, quienes determinarán sobre su procedencia. De determinarse la procedencia, la Iniciativa Popular, seguirá el proceso legislativo correspondiente.<sup>85</sup>

### **3.11 ZACATECAS**

En el Estado de Zacatecas, los mecanismos de participación ciudadana se encuentran regulados en la Constitución Política del Estado y en la Ley de

---

<sup>85</sup> Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz. Pág. 1-5. México. 2007



Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas, bajo las siguientes características:

La Constitución del Estado define al referéndum como un instrumento democrático de participación ciudadana, por el cual, mediante el voto mayoritario de los electores, en los términos que establezca la Ley, aprueba o rechaza disposiciones legislativas de notoria trascendencia para la vida común en el ámbito estatal o municipal. El referéndum puede ser total o parcial, según se refiera a toda una Ley o solamente a algunos de sus preceptos.

Se establece que en ningún caso y por ningún motivo podrá convocarse a referéndum en materia tributaria o fiscal, ni respecto de reformas a la Constitución del Estado o a las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del Estado a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como autoridades facultadas para convocar a referéndum se señalan al Gobernador del Estado, los Diputados de la Legislatura, los ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la ley reglamentaria, la que además señalara el órgano que califique el resultado del referéndum, quien lo hará saber a la Legislatura para su formalización y publicación.

En cuanto al Plebiscito se conceptualiza como un instrumento de participación ciudadana a través del cual se podrán someter a la consideración de los ciudadanos los actos de gobierno que pretendan llevar a cabo, en el ámbito estatal o municipal, para su aprobación o en su caso, desaprobación. El plebiscito será aplicable a los actos que corresponde efectuar a la Legislatura del Estado en lo relativo a la supresión, fusión o formación de municipios. Los acuerdos referentes a las tarifas de los servicios públicos no son susceptibles de consulta a través del plebiscito.

Podrán solicitar que se convoque a plebiscito, el Gobernador, la Legislatura del Estado, los ayuntamientos y los ciudadanos en los términos que establezca la ley reglamentaria. Cuando la materia del plebiscito afecte intereses de uno o varios municipios, podrá ser solicitado por los ayuntamientos involucrados.

Por lo que se refiere a la Iniciativa Popular, se instituye el derecho de los ciudadanos para iniciar leyes, ordenanzas municipales y la adopción de las medidas conducentes a mejorar el funcionamiento de la administración pública, estatal y municipal.<sup>86</sup>

Una vez señaladas las características más importantes de los instrumentos de participación ciudadana plasmadas en el Texto Constitucional, como son el Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular, mencionaré de manera general los aspectos significativos previstos en la Ley Especial, respecto de éstas figuras:

- El Referéndum es el procedimiento de participación ciudadana mediante el cual, a través de su voto mayoritario, los ciudadanos aprueban o rechazan las leyes o reglamentos, en su contenido total o parcial.
- El Plebiscito es el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual, a través del voto mayoritario de los ciudadanos, se aprueban o rechazan actos del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo o de los Ayuntamientos.
- Podrán solicitar la realización del Referéndum y Plebiscito: El Gobernador del Estado; los Diputados a la Legislatura del Estado cuando lo solicite por lo menos una tercera parte de sus integrantes; los Ayuntamientos, respecto de leyes, cuando lo soliciten por acuerdo de

---

<sup>86</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. México. 2007

los Cabildos, cuando menos, la tercera parte de los Municipios que integran el Estado, y en general, los ciudadanos zacatecanos.

- En ningún caso, los resultados del referéndum, del plebiscito o del derecho de iniciativa, producirán efectos vinculativos u obligatorios para las autoridades.
- En ningún caso y por ningún motivo, podrá convocarse a Referéndum en materia de reformas a la Constitución del Estado, o a las leyes locales que se hubieren expedido para adecuar el marco jurídico del Estado, a las reformas o adiciones que se hicieren a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tampoco podrá convocarse, en ningún caso a referéndum en materia tributaria o fiscal, o tratándose de tarifas de los servicios públicos.
- Por lo que respecta al Poder Legislativo, únicamente podrán ser materia de plebiscito, los actos relativos a la supresión, fusión o formación de municipios. No serán materia de plebiscito, los actos de las autoridades, en materia de tarifas a los servicios públicos.
- Para que el resultado de un proceso de participación pueda ser considerado válido se requerirá la participación de por lo menos el 30% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal correspondiente.
- La Iniciativa Popular es la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura, los Ayuntamientos o la autoridad administrativa competente iniciativas de reformas, adiciones, derogación o abrogación de ordenamientos legales.
- Toda Iniciativa Popular requerirá de un mínimo de promoventes: a) Quinientos ciudadanos, tratándose de iniciativas de ley, o disposiciones

administrativas del Poder Ejecutivo; b) Cien ciudadanos, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con más de veinte mil electores o, c) Cincuenta ciudadanos, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con menos de veinte mil electores.

- No podrán ser objeto de Iniciativa Popular las disposiciones en materia fiscal o tributaria, ni la expropiación de bienes, aunque se alegue causa de interés público<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Ley de Participación Ciudadana del Estado de Zacatecas. México. 2001

# **CAPÍTULO IV. NECESIDAD DE SU IMPLEMENTACIÓN A NIVEL FEDERAL**

## **4.1 PROPUESTA CONSTITUCIONAL**

### **4.1.1 REFERÉNDUM**

En la actualidad, los regímenes políticos ya no se limitan a afirmar la primacía de la voluntad popular, sino que procuran crear nuevos y mejores canales que aseguren la participación del pueblo en la elaboración de las leyes o en los asuntos de carácter público. A este propósito obedece la consagración de la democracia semidirecta, como una forma de participación política del pueblo en el proceso de toma de decisiones. A saber, son cuatro los medios de expresión de este tipo de democracia: plebiscito, referéndum, iniciativa popular y la revocación de mandato.

El objetivo de este tipo de democracia, es propiciar la intervención de la ciudadanía en cuestiones de orden público, ya sea la elaboración o aprobación de una ley, temas de importancia o hasta solicitar la renuncia de un representante popular. La democracia semidirecta, es hoy en día, el mecanismo que ha acercado a la sociedad con el Estado, al poder manifestar su opinión sobre asuntos de carácter público, que se creían exclusivos de los gobernantes.

Respecto a sus formas, como se ha señalado, el referéndum prevé la realización de una consulta a la ciudadanía sobre un acto de los órganos legislativos. A través de este instrumento se posibilita que se someta a voto popular una ley propuesta antes de que entre en vigor.

La propuesta de reforma que tengo a bien presentar tiene contemplada la modificación de los artículos 31, 35, 36, 41, 73 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de establecer los lineamientos de participación ciudadana como un elemento que puede darse adicionalmente en el proceso de elaboración de las leyes que rigen nuestro sistema jurídico.

Las reformas a los artículos 31, 35 y 36 del Texto Constitucional pretenden establecer como una obligación y como una prerrogativa de los ciudadanos el poder participar en los procesos de referéndum que sean convocados por las autoridades competentes, dejando abierta la posibilidad de que se determine en la legislación secundaria la forma en que se dará la participación ciudadana.

Por su parte, en la reforma al artículo 41 Constitucional se inserta la facultad del Instituto Federal Electoral para llevar a cabo la convocatoria y organización de los procesos de referéndum que sean solicitados por el Poder Legislativo y el Ejecutivo, como una atribución complementaria a la de organización de los procesos electorales de nuestro país, conforme a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En otro de sus apartados de la reforma y como una forma de contribuir a garantizar los principios bajo los cuales se conduce el Instituto Federal Electoral, la propuesta de reforma define al referéndum como el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a las leyes que expida el Congreso de la Unión o reglamentos emanados del Poder Ejecutivo.

Mediante la adición del numeral Ñ a la fracción XXIX del artículo 73 del Texto Constitucional se otorga facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de referéndum, asimismo, se contempla que cualquiera de las Cámaras pueda solicitar que se sometan a referéndum las leyes y decretos que consideren sean trascendentes para el orden público e interés social. Por último, la reforma establece limitantes al referéndum tratándose de las que versen sobre reformas a

la propia Constitución, normas de carácter tributario o fiscal, de egresos y las relativas a la regulación interna de los órganos del Estado.

Finalmente, mediante la reforma al artículo 99 Constitucional se le concede la facultad al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable, en términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley sobre las impugnaciones que se presenten en materia de referéndum.

#### **4.1.2 INICIATIVA POPULAR**

En materia de iniciativa legislativa popular se plantea la inclusión de una fracción IV en el artículo 71 Constitucional, para que, además del Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, también los ciudadanos tengan derecho de iniciar leyes o decretos.

En este mismo artículo se adiciona un nuevo párrafo, con cuatro letras, que contiene las bases a las que se sujetaría el ejercicio del derecho de iniciativa popular.

Se determina que las iniciativas deberán ser suscritas por un número de ciudadanos mayor al 0.13 por ciento del total del padrón electoral vigente en la última elección federal ordinaria.

La justificación de este umbral se basa en que fue la cifra fijada para registrar un partido político hasta antes de la más reciente reforma en esta materia, y cuya experiencia histórica señala que si bien no es una cifra imposible de lograr, tampoco es una cifra fácil de alcanzar si no es que entre los ciudadanos existe una verdadera motivación que los haga concurrir, en este caso, a suscribir una iniciativa de ley.

Si la obtención del registro permite a los partidos políticos nacionales que, a través de sus gobernantes y legisladores, en la práctica cuenten con la posibilidad de iniciar leyes, entonces será suficiente que los ciudadanos reúnan la mitad del número mínimo de afiliados exigido a los partidos para la obtención de su registro, para acreditar el propósito de hacer efectivo en cada ocasión el derecho a iniciativa legislativa popular.

De esta forma, el derecho de iniciativa legislativa popular podría ejercerse en la medida que una iniciativa cuente con el respaldo de un número significativo de ciudadanos. En esta circunstancia, es altamente probable que algún partido o legislador retome el contenido de una iniciativa específica aún antes de que concluya la recolección de firmas de ciudadanos y la presente a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, haciéndose hincapié de un interés ciudadano. Pero si este no fuera el caso, y aún así, los propios ciudadanos podrán concluir el proceso de recolección de firmas y presentar la iniciativa ante las Cámaras. Por supuesto que el Congreso de la Unión conserva las facultades de dictaminar y, en su caso, aprobar o rechazar la iniciativa presentada.

Mediante la reforma al artículo 41 Constitucional, se otorgan atribuciones al Instituto Federal Electoral para que verifique la cantidad y la autenticidad de los ciudadanos que suscriban la iniciativa y otorgue, en su caso, la validación respectiva para que así los ciudadanos puedan proceder a presentar formalmente la iniciativa a alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o a su Comisión Permanente.

Las iniciativas de los ciudadanos podrán versar sobre cualquiera de las materias conferidas al Congreso de la Unión, a excepción de las de carácter tributario o fiscal, de egresos y las relativas a la regulación interna de los órganos del Estado; las que conceden licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o



provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución; para aceptar la renuncia al cargo de Presidente de la República, así como las contenidas en las fracciones del artículo 77 Constitucional relativas a las decisiones sobre las facultades exclusivas de cada Cámara con relación a su estructura y régimen internos, a algunos aspectos del funcionamiento de las comisiones y a la convocatoria a elecciones extraordinarias con el fin de cubrir vacantes de la propia Cámara.

Además de los preceptos constitucionales antes señalados, se reforman los artículos 35, 73 y 99 del mismo ordenamiento. En el primer supuesto, tal y como se ha señalado, se prevé como prerrogativa de los ciudadanos, participar en los procesos de iniciativa popular y demás mecanismos de participación ciudadana contenidos en la propia Constitución. La reforma al artículo 73 del Texto Constitucional tiene por objeto facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de iniciativa popular. En cuanto al artículo 99, se le concede la facultad al Tribunal Electoral para resolver en forma definitiva e inatacable, en términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley sobre la validación de las solicitudes de iniciativa popular.

### **4.1.3 PLEBISCITO**

En cuanto al plebiscito podemos señalar que es el derecho que tienen los ciudadanos, para intervenir en un asunto netamente político y de manera extraordinaria.

Con relación al referéndum el plebiscito presenta similitudes y diferencias. En cuanto a las coincidencias, podemos establecer, que a través de un proceso electoral, se consulta al electorado si está de acuerdo o no sobre un asunto político (plebiscito) o de carácter normativo (referéndum), efectuándose de manera semejante a una elección, sólo que en estos casos, no se eligen personas, sino que se vota sobre preguntas concretas.

En este sentido es de señalarse que serían materia de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar la figura del plebiscito los artículos 31, 35, 36, 41, 73, 89 y 99.

La reforma al artículo 31 contempla que se considere como obligación de los mexicanos, participar en los procesos de plebiscito, a que se convoque en los términos que se señalen en la Constitución y la ley reglamentaria. Cabe hacer la precisión, que el desarrollo de los aspectos considerados por la reforma al Texto Constitucional deberán ser materia de una ley secundaria.

En cuanto al artículo 35 Constitucional, precepto que prevé las prerrogativas del ciudadano, se propone que éstos puedan participar en los procesos de plebiscito a que se convoque por las autoridades competentes.

Por su parte la reforma al artículo 36 de la Constitución Política, prevé que se considere como obligación de los ciudadanos de la República, participar en los procesos de plebiscito a que se convoque en los términos que señale la propia Constitución y la ley reglamentaria.

La reforma que se contempla al artículo 41 de nuestra Carta Magna tiene dos aspectos: el primero, para definir la figura del plebiscito, como la consulta que se hace a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o actos del Poder Ejecutivo que sean trascendentes para la vida pública. El segundo aspecto, tiene por objeto facultar al Instituto Federal Electoral, para que además de organizar los comicios electorales federales y procesos de referéndum, a su vez pueda llevar a cabo la convocatoria y organización de los procesos de plebiscito que sean solicitados tanto por el Poder Legislativo como por el Ejecutivo.

Para contemplar estos mecanismos de participación ciudadana en la Constitución Federal es necesario conferirle expresamente la facultad a la

Federación para legislar en materia de procesos de plebiscito, situación por lo cual se pretende adicionar el numeral Ñ a la fracción XXIX del artículo 73 del citado ordenamiento legal.

Dentro de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, previstas en el artículo 89 Constitucional, se pretende establecer la de someter a través del plebiscito a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones de la Administración Pública Federal que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la nación, con excepción de las facultades contempladas en este artículo, teniendo la atribución de iniciar el procedimiento de plebiscito, mediante convocatoria a través del Instituto Federal Electoral.

Finalmente, con similitud al procedimiento de referéndum, se le otorga mediante reforma al artículo 99 Constitucional, la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley sobre las impugnaciones que se presenten en materia de plebiscito.

Cabe señalar, que para llevar a cabo la reglamentación precisa y eficaz tanto del plebiscito como del referéndum, se tiene que establecer un modelo de definición, el cual contemple sus requisitos de procedencia, tales como los temas que pueden conocer, quién o quiénes las pueden promover y la forma de convocar a cada una de ellas; asimismo, que se establezca como serían las campañas para difundirlas, cuáles podrían ser las fechas de elección, cómo se daría el recuento de votos y cuál sería el carácter vinculatorio de sus resoluciones, derivado de la consulta a los ciudadanos.

#### **4.1.4 REVOCACION DE MANDATO**

Un tema que ha sido particularmente polémico es el de la revocación de mandato a los titulares de los cargos de gobierno y representación, pues existen opiniones en el sentido de que se propicia la inestabilidad en el sistema político y se atenta contra la gobernabilidad. Sin embargo, el criterio que sobre este tema he adoptado considera que si se establecen bases procedimentales adecuadas, la posibilidad de revocación de mandato podría tener efectos convenientes para incrementar la legitimidad de los gobernantes y representantes populares, así como para mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la estabilidad del sistema político.

En cuanto al artículo 35 Constitucional, precepto que prevé las prerrogativas del ciudadano, se propone que éstos puedan participar en los procesos de revocación de mandato a que se convoque por las autoridades competentes.

Por su parte la reforma al artículo 36 de la Constitución Política, prevé que se considere como obligación de los ciudadanos de la República, participar en los procesos de revocación de mandato a que se convoque en los términos que señale la propia Constitución y la ley reglamentaria.

La revocación de mandato encuentra su fundamento doctrinario en el texto del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto se propone una adición al mismo para que incluya la revocación de mandato como un derecho inalienable del pueblo mexicano, de la manera siguiente: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de modificar la forma de su gobierno y de revocar el mandato de sus gobernantes y representantes populares".

La reforma al artículo 41 de nuestra Carta Magna prevé, por una parte, que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante los procesos de revocación de mandato, por la otra, conceder la facultad al Instituto Federal Electoral para organizar los procesos de revocación de mandato de carácter federal.

La adición del artículo 62-Bis contempla, que en el nivel federal podrían ser objeto de revocación de mandato tanto el Presidente de la República como los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Sería derecho exclusivo de los ciudadanos solicitar la revocación de mandato, es decir, un poder público no podría solicitar la revocación de mandato de los titulares de otro poder.

La reforma de la fracción XXVIII del artículo 73 Constitucional, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de revocación de mandato.

El proceso de revocación de mandato del Presidente de la República, se contempla mediante la reforma del artículo 84 y la adición del artículo 88-Bis, y procedería a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del candidato ganador en las elecciones que otorgaron al Presidente de la República el cargo de elección popular.

La solicitud debería ser suscrita por un conjunto de ciudadanos radicados en por lo menos diecisiete entidades federativas, de manera que en cada una radique al menos el tres por ciento de la cantidad total mínima de solicitantes requerida. Esta solicitud y la documentación correspondiente serían entregadas al Instituto Federal Electoral para que procediera a la verificación de la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes.

En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos, el Instituto comunicaría a los solicitantes y a los Poderes de la Unión el inicio del

procedimiento de revocación de mandato al Presidente de la República. La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato sería organizada por el Instituto Federal Electoral y debería celebrarse a más tardar en 180 días naturales posteriores a la notificación mencionada, en todas las entidades de la República.

Mediante reforma al artículo 99 Constitucional, la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la propia Constitución y según lo disponga la ley sobre las impugnaciones que se presenten en materia de revocación de mandato.

#### **4.1.5 CONTRALORIA CIUDADANA**

Otra de las propuestas que pretendo desarrollar es la necesidad de reglamentar la figura de la Contraloría Ciudadana como un órgano de Estado. La función de la Contraloría Ciudadana sería la de garantizar la prerrogativa de los ciudadanos para exigir cuentas a las autoridades y la obligación correlativa de los servidores públicos para rendirlas en un marco de respeto al debido proceso legal. Las características de esa Contraloría Ciudadana podrían ser las siguientes:

- Que esa Contraloría esté dirigida por un consejo de ciudadanos independientes designados por la Cámara de Diputados por mayoría calificada.
- Que ejerza una contraloría prospectiva orientada a mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de la administración pública, y a elevar la calidad del gobierno federal. La Contraloría tendría además la función de prevenir, investigar, denunciar y perseguir los abusos, desvíos y demás faltas administrativas de todo orden de las autoridades.

- Que tenga entre sus funciones garantizar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de información respecto de actos de las autoridades federales. Que vigile que éstas cumplan con su obligación correlativa de transparentar la toma de decisiones, de documentar los actos o hechos que se generen entre la función pública y de otorgar el acceso de los ciudadanos a esta documentación. Que garantice la confidencialidad de la información que debe reservarse por mandato de ley.
  
- Que las acciones de la Contraloría sobre responsabilidad de los funcionarios públicos solamente sean impugnadas hasta que exista una resolución definitiva. La Contraloría será responsable de promover ante el Ministerio Público el ejercicio de la acción penal contra los funcionarios públicos.
  
- Que las resoluciones de la Contraloría estén sujetas al control constitucional de legalidad que ejerza el Poder Judicial.

La propuesta de reforma para incorporar la figura de las Contralorías Ciudadanas en el Texto Constitucional quedaría establecida en las prerrogativas de los ciudadanos, previstas en el artículo 35 del citado ordenamiento, para atribuirles a éstos la participación en los procesos de contraloría ciudadana, así como otros procesos de participación ciudadana establecidos en la propia Constitución, en los términos que señale la ley.

Evidentemente, tendrá que ser materia de una legislación secundaria que desarrolle con mayor precisión los aspectos fundamentales previstos en la reforma que propongo al artículo 35 de la Constitución Federal, como podrían ser definir el objeto de la ley reglamentaria, los sujetos obligados, los sujetos de derecho, las atribuciones y obligaciones de tales sujetos, y los requisitos para que pueda propiciarse la entrega de la documentación e información por parte de los servidores públicos al órgano ciudadano en mención.

La adición de un párrafo segundo del artículo 69 Constitucional, tiene por objeto establecer que los Diputados y Senadores deberán proporcionar a los ciudadanos información permanente sobre las actividades que desarrollan, así como un informe anual de sus actividades a los ciudadanos que representen.

Una vez desarrolladas como mecanismos de participación ciudadana las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y contralorías ciudadanas, me permito a continuación, redactar mi propuesta de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar, que en la práctica legislativa-parlamentaria, las propuestas de reforma a los textos legales, no sólo constitucionales sino de cualquier materia, se establecen en el intrínquilis que antecede a la descripción de los artículos que son materia de la reforma. Así pues, la propuesta de reforma quedaría en los siguientes términos

**Artículo Único.-** Se reforman los artículos 35, fracción I; 36, fracción III; 39; 41; 71; 73, fracción XXVIII; 84; 89, fracción XIX y, 99. Se adicionan los artículos 62-Bis y 88-Bis, así como las fracciones V del artículo 31; un párrafo tercero al artículo 69 y, XXIX-Ñ del artículo 73, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 31. ...**

**I. a IV. ...**

**V. Participar en los procesos de referéndum y plebiscito, a que se convoque en los términos que se señalen en esta Constitución y la ley reglamentaria.**



**Artículo 35.** Son prerrogativas de los ciudadanos:

I. Votar en las elecciones populares, **y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato e iniciativa legislativa popular y contraloría ciudadana, así como en otros procesos de participación ciudadana establecidos en esta Constitución, en los términos que señale la ley;**

II. a V. ...

**Artículo 36....**

I. a II. ...

III. Votar en las elecciones populares, **y participar en los procesos de referéndum, plebiscito y revocación de mandato a que se convoque en los términos que señalen esta Constitución y la ley reglamentaria;**

IV. a V. ...

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

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca

a sus regímenes interiores, **así como por medio de la revocación de mandato**, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, **y los procesos de revocación de mandato, se realizarán conforme a las siguientes bases y a las contenidas en otras disposiciones de esta Constitución y las leyes:**

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención **en los procesos electorales y de revocación de mandato**. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

...

...

II. a IV. ...

**V. La organización de las elecciones federales y de los procesos de revocación de mandato de carácter federal, así como la validación de la solicitud de la iniciativa legislativa popular son funciones estatales que se realizan** a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, **el que además estará facultado para llevar a cabo la convocatoria y organización de los procesos de referéndum y plebiscito que sean solicitados por el Poder Legislativo y el Ejecutivo**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los

términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que determina la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, **promoción de la participación ciudadana**, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral **y las relativas a los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato**, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, **declaración de validez de los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato de diputados y senadores**, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, **cómputo de la votación para la revocación del mandato al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales**, la validación de la solicitud de la

**iniciativa legislativa popular**, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales **o relativos a los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato**. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

...

...

...

**VI. Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana el referéndum y el plebiscito.**

**a) Se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a las leyes que expida el Congreso de la Unión o reglamentos emanados del Poder Ejecutivo.**

**b) Se entiende por plebiscito, la consulta a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o actos del Poder Ejecutivo que sean trascendentes para la vida pública.**

VII. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, **así como los relativos a los procesos de revocación de mandato y validación de la solicitud de iniciativa legislativa popular**, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos

de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral **y de proceso de revocación de mandato**, la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

**Artículo 62-Bis. En cualquier momento, los diputados y senadores podrán ser objeto de la revocación del mandato, la cual procederá de acuerdo con las bases siguientes y las que determine la ley:**

**I. El proceso de revocación de mandato a diputados y senadores procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del diputado o senador al que se le pretenda iniciar el procedimiento de revocación de mandato en la elección que le otorgó el cargo de elección popular.**

**Los solicitantes deberán radicar en el distrito electoral uninominal, entidad federativa o circunscripción electoral plurinominal en la que se eligió al diputado o senador respectivo.**

**Los ciudadanos que suscriban la solicitud de procedimiento de revocación de mandato deberán argumentar en la misma los motivos y consideraciones que postulan para la revocación de mandato.**

**La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del Instituto Federal Electoral, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y consideraciones esgrimidos por los mismos.**

**En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral notificará a la Cámara del Congreso de la Unión correspondiente el inicio del procedimiento de revocación de mandato.**

**La votación para determinar el resultado del procedimiento de revocación de mandato será organizada por el Instituto Federal Electoral y deberá celebrarse a más tardar en un plazo de 150 días naturales en el distrito electoral uninominal o entidad federativa de que se trate en el caso de diputados de mayoría relativa, senadores de mayoría o senadores de primera minoría; y en un plazo máximo de 180 días naturales en la circunscripción electoral plurinominal de que se trate, en el caso de diputados o senadores de representación proporcional.**

**II. En tanto se efectúa el proceso mencionado en la fracción anterior, el diputado o senador al que se le pretende revocar el mandato, seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales.**

**La revocación de mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos en favor de la revocación de mandato sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del diputado o senador en las elecciones ordinarias o extraordinarias que le otorgaron el mandato.**

**Una vez que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelva los medios de impugnación que, en su caso, se hubiesen interpuesto, y que el Instituto Federal Electoral realice el cómputo definitivo de la votación y declare la validez del proceso de revocación de mandato, comunicará lo conducente a la Cámara del Congreso de la Unión respectiva para que, en caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a**

**la revocación de mandato, dicha Cámara declare la revocación del mandato al diputado o senador correspondiente, con efectos inmediatos.**

**III. Los diputados y senadores a los que se les revoque el mandato, en los términos previstos en esta Constitución y en la ley, serán sustituidos por sus respectivos suplentes.**

**Si la revocación de mandato recae en diputados o senadores suplentes que hubiesen entrado en ejercicio, serán sustituidos por el candidato propietario que ocupe el primer lugar en el orden de prelación de la lista de candidatos de representación proporcional correspondiente, del partido o coalición que postuló al diputado o senador al que se le revocó el mandato.**

**Artículo 69.** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

**Los diputados y senadores deberán proporcionar a los ciudadanos información permanente sobre las actividades que desarrollan en las**

**Cámaras del Congreso de la Unión. Asimismo, los diputados y senadores deberán rendir de manera formal un informe anual de sus actividades a los ciudadanos de los distritos electorales uninominales, entidades federativas o circunscripciones electorales plurinominales cuyos electores les otorgaron el cargo de elección popular.**

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

I. Al Presidente de la República;

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;

III. A las Legislaturas de los Estados, y

**IV. A los ciudadanos.**

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

**Las iniciativas presentadas por los ciudadanos se sujetarán a las siguientes bases y a las que se determinen en la ley:**

**A. Las iniciativas deberán ser suscritas por un número de ciudadanos mayor al 0.13 por ciento del total del padrón electoral vigente en la más reciente elección federal ordinaria.**

**B. El órgano superior del Instituto Federal Electoral verificará la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos que suscriban la iniciativa, sin calificar el**



contenido de la misma. Si ésta cumple los requisitos exigidos en esta Constitución y en la ley, el Instituto Federal Electoral entregará a los solicitantes o a sus representantes un documento de validación de los datos sujetos a revisión por el Instituto.

**C.** Los ciudadanos promotores de la iniciativa la entregarán, junto con el documento otorgado por el Instituto Federal Electoral, a alguna de las dos Cámaras del Congreso de la Unión atendiendo, en su caso, a las facultades exclusivas de cada Cámara, o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión cuando las Cámaras no se encuentren en sesiones.

**D.** Las iniciativas de los ciudadanos podrán referirse a cualquiera de las materias conferidas al Congreso de la Unión, a excepción de las de carácter tributario o fiscal, de egresos y las relativas a la regulación interna de los órganos del Estado; así como las contenidas en las fracciones XXVI y XXVII del artículo 73 y 77 de esta Constitución.

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

**I.** a XXVII. ...

**XXVIII.** Para expedir leyes en materias de revocación de mandato e iniciativa popular.

**XXIX.** a XXIX-N. ...

**XXIX-Ñ.** Para expedir leyes en materia de referéndum y plebiscito. Cualquiera de las Cámaras podrá solicitar, sean sometidas a referéndum para que los ciudadanos manifiesten su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a las leyes que expida el Congreso de la Unión o reglamentos

**emanados del Poder Ejecutivo, así como mediante plebiscito se consulte a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o actos del Poder Ejecutivo que sean trascendentes para la vida pública. No podrán ser objeto de referéndum y plebiscito las reformas a esta Constitución, normas de carácter tributario o fiscal, de egresos y las relativas a la regulación interna de los órganos del Estado.**

**XXX.** Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta **o revocación del mandato del Presidente de la República**, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un Presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del anterior.

Cuando la falta **o revocación del mandato** del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en

sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del Presidente sustituto.

**Artículo 88-Bis. En cualquier momento, el Presidente de la República podrá ser objeto de la revocación del mandato, la cual procederá de acuerdo con las siguientes bases y las que determine la ley:**

**I. El proceso de revocación de mandato al Presidente de la República procederá a solicitud de una cantidad de ciudadanos mayor al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en favor del candidato ganador en las elecciones que otorgaron al Presidente de la República el cargo de elección popular.**

**La solicitud deberá ser suscrita por un conjunto de ciudadanos radicados en por lo menos diecisiete entidades federativas, de manera que en cada una radique al menos el tres por ciento del mínimo requerido como total de solicitantes.**

**Los ciudadanos que suscriban la solicitud de procedimiento de revocación de mandato deberán argumentar en la misma los motivos y consideraciones que postulen para la revocación del mandato.**

**La solicitud y la documentación correspondiente deberán entregarse al órgano superior del Instituto Federal Electoral, que procederá a verificar la autenticidad y la cantidad de los ciudadanos solicitantes, sin calificar los motivos y las consideraciones esgrimidas por los mismos.**

**En caso de que la solicitud cumpla con los requisitos mencionados, el Instituto Federal Electoral comunicará a los solicitantes, al Presidente de la**

**República y a los otros Poderes de la Unión, el inicio del procedimiento de revocación de mandato al Presidente de la República.**

**La votación para determinar el resultado del proceso de revocación de mandato será organizada por el Instituto Federal Electoral y deberá celebrarse a más tardar en 180 días naturales posteriores a la notificación mencionada, en todas las entidades de la República.**

**II. En tanto se efectúa el procedimiento de revocación de mandato, el Presidente de la República seguirá ejerciendo a plenitud sus atribuciones constitucionales y legales.**

**La revocación de mandato procederá si así lo determina la mayoría de los ciudadanos que participen en la votación referida, siempre y cuando el número de votos válidos emitidos en favor de la revocación de mandato sea mayor al número de votos válidos emitidos en favor del Presidente de la República en las elecciones que le otorgaron el mandato.**

**La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizará el cómputo final de la votación para revocar el mandato al Presidente de la República, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieran interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez del proceso de revocación de mandato, lo que comunicará a ambas Cámaras del Congreso de la Unión o, si éstas no estuviesen en periodo de sesiones, a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, y al Poder Judicial de la Federación.**

**En caso de que los resultados de dicho proceso sean favorables a la revocación de mandato, el Congreso de la Unión, reunido en sesión plenaria,**

**declarará la revocación del mandato al titular del Poder Ejecutivo federal, y procederá de acuerdo con el artículo 84 de esta Constitución.**

**Artículo 89. ...**

**I. a XVIII. ....**

**XIX. Someter a través del plebiscito, a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones de la Administración Pública Federal que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la nación, con excepción de las facultades contempladas en este artículo, así como mediante referéndum para que los ciudadanos manifiesten su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a las leyes que expida el Congreso de la Unión o reglamentos emanados del Poder Ejecutivo, teniendo la atribución de iniciar el procedimiento de plebiscito y referéndum, mediante convocatoria a través del Instituto Federal Electoral; y**

**XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.**

**Artículo 99. ...**

...

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

**I. a III. ...**

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios **y los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato y validación de las solicitudes de iniciativa popular** o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones **o los procesos de plebiscito, referéndum y revocación de mandato. En el caso de impugnaciones en materia electoral**, esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votados, **de iniciativa legislativa** y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

**V-A. Las impugnaciones que se presenten en los procesos de revocación de mandato de diputados, senadores y Presidente de la República y de validación de la solicitud de iniciativa legislativa popular.**

**La Sala Superior realizará el cómputo final de la votación de revocación de mandato al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez del proceso de revocación de mandato al titular del Poder Ejecutivo.**

VI. a VIII. ...

**IX. Las impugnaciones que se presenten en materia de referéndum y plebiscito.**

X. Las demás que señale la ley.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

#### **4.1.6 ONG´S**

Tratándose de las Organizaciones No Gubernamentales, tendremos que señalar que ya la propia Constitución Política permite en su artículo noveno el derecho de toda persona de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; condicionando tal permisión, sólo para los ciudadanos, en tratándose de su participación en los asuntos políticos del país.

Asimismo, cuando las reuniones tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

En tal sentido, ya no sería necesaria una reforma constitucional para otorgar la participación a los miembros de la sociedad civil en las tareas que desarrollan los órganos del Estado, sin embargo, considero indispensable fortalecer y extender algunos aspectos que ya de alguna manera se encuentran previstos por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil como serían: establecer mecanismos de interlocución, eficientes y permanentes que permitan y promuevan, tanto la participación como la colaboración de las organizaciones civiles en materia de transparencia y acceso a la información pública; así como establecer mecanismos de rendición de cuentas en el quehacer gubernamental y de respeto de los derechos humanos, con la finalidad de darle seguimiento a las necesidades y opiniones de la ciudadanía en general.

Otro de los aspectos que considero deben analizarse con seriedad, es la necesidad de legitimar la participación ciudadana a través de una Ley Federal de Participación Ciudadana, que incluya mecanismos como el referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato, contralorías ciudadanas y el fortalecimiento de los consejos consultivos, que sin duda resulten de una eventual



aprobación al Texto Constitucional para elevar la participación ciudadana a ese nivel, tal como lo he propuesto en la presente trabajo; así como establecer la supremacía en la Constitución de los Tratados que componen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, considerando e incluyendo en todo momento la opinión de las Organizaciones No Gubernamentales o, como actualmente suele denominárseles, Organizaciones de la Sociedad Civil.

De esta forma propiciar que la sociedad conozca con mayor detalle las actividades que llevan a cabo las instituciones públicas y, de esta manera se involucre, conozca y participe en las tareas gubernamentales que éstas desarrollan; así como para fomentar una cultura de la transparencia y rendición de cuentas, lo cual permitirá eficientar el ejercicio de la función pública.

#### **4.1.7 CONSEJOS CONSULTIVOS**

Una forma más de escrutinio social, lo son sin duda, los Consejos Consultivos, que son conformados como órganos de consulta, análisis y opinión, integrado por diversos sectores de la sociedad, que coadyuvan con las instituciones públicas en el desarrollo de sus programas, estrategias, acciones y políticas relacionadas con el quehacer institucional. Así como para propiciar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

La creación de dichos órganos ciudadanos no requiere de una reforma constitucional que eleve a ese rango la figura de los Consejos Consultivos, sino más bien pueden crearse con base a las facultades intrínsecas que la Constitución Federal otorga a las dependencias gubernamentales.

Un ejemplo de ello es el Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República, que tiene su sustento legal, principalmente, en los artículos 9, 21 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 9 Constitucional que establece tanto el derecho a la libertad de asociación como el derecho de reunión. Entendiendo por libertad de asociación, como el derecho humano de asociarse libremente con otras personas con cualquier objeto lícito, esto es, para consecución de ciertos fines que no sean contrarios a las buenas costumbres o a las normas de orden público, así como la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes.

En cuanto al artículo 21 del citado ordenamiento, en relación a que dicha disposición faculta al Ministerio Público Federal a investigar los delitos y tener a su cargo el ejercicio de la acción penal ante los tribunales. Asimismo, dicho precepto establece que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública

Finalmente, el artículo 26 del Texto Constitucional, dispone que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural y de la Nación.

Adicionalmente, la creación de los Consejos Consultivos puede tener como sustento legal el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno en turno, sólo por mencionar el relativo al 2007-2012, señala la necesidad de incrementar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, para lo cual se emprenderá un esfuerzo nacional para integrar recursos, instituciones públicas y privadas, comités vecinales y asociaciones civiles o empresariales que conformen la pluralidad de canales para la participación ciudadana en la construcción de mecanismos que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública.

Bajo estos lineamientos, la propuesta que pongo en la mesa de análisis es la necesidad de contar con órganos ciudadanos que supervisen y vigilen la actuación de los órganos del Estado, para ello deberá tomarse como punto de partida la concepción de que la vigencia del Estado de Derecho depende, fundamentalmente, de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que lo rigen. Para ello es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan, en todo momento, con instituciones que garantizarán el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley.

#### **4.1.8 CONSEJOS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

Una de las estrategias que llevan a cabo las instituciones públicas para cumplir cabalmente con las funciones que tienen encomendadas es trabajar coordinadamente con otras dependencias gubernamentales tanto de la Federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios, sumando esfuerzos para atender de manera oportuna las demandas que la sociedad reclama.

No se trata de una forma de trabajo subordinado, en el que la autoridad de mayor rango ordena a las menor jerarquía la realización de una actividad determinada, sino más bien es una forma de trabajo en conjunto para tratar de resolver problemas de interés común entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, lo cual se materializa mediante la distribución de tareas específicas, la conformación de bases de información y la puesta en marcha de actividades por parte de cada dependencia gubernamental que tengan como propósito dar solución a algún asunto de interés para las instancias implicadas.

Estos son los principios bajo los cuales se publica la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, como consecuencia de dicha promulgación, se crea el Consejo Nacional de Seguridad Pública, como órgano colegiado, el cual

tiene entre otras atribuciones la de establecer los instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la Seguridad Pública.

De conformidad con la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ésta tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en esta materia.

En este sentido, para la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su momento fue necesario realizar reformas, entre otras disposiciones al artículo 21 del Texto Constitucional, para establecer las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, para posteriormente desarrollar en una ley reglamentaria, los aspectos en que debería darse dicha coadyuvancia.

La propuesta que considero indispensable en tal circunstancia, no está enfocada a realizar reformas a la Constitución Federal, sino a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con el propósito de propiciar una participación activa y organizada de los miembros de la sociedad en las tareas que desarrollan las instituciones públicas de los diferentes órdenes de gobierno en materia de seguridad pública.

Si bien es cierto, el tema que desarrollo en el presente trabajo tiene que ver con la elaboración de una serie de propuestas a la Constitución Federal para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, también lo es que en materia de Consejos de Seguridad Pública no se necesita una eventual reforma a nuestra Carta Magna para propiciar dicha circunstancia, sin embargo, con la finalidad de contribuir a generar una mayor comunicación entre autoridades y sociedad que pueda redituar en el fortalecimiento de mecanismos para mejorar la

seguridad pública en el país, me permito presentar una propuesta de reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La reforma tendría por objeto ampliar el catálogo de actividades para que pueda mejorarse el servicio de Seguridad Pública, en este sentido las instancias de coordinación que se prevén en la citada Ley deberán establecer mecanismos para promover la participación comunitaria, para lo cual se tiene previsto reformar el artículo 131 del ordenamiento señalado con antelación.

Con dicha reforma se pretende que las instancias de coordinación a que se refiere la citada Ley, puedan formular opinión con relación a la orientación y aplicación de las políticas que se implementen en materia de seguridad pública, realizando las propuestas que estimen convenientes; evaluar el Programa Nacional y los Programas Estatales de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia, así como las diversas acciones que se deriven de éstos y, en general, el desempeño de las dependencias encargadas de la seguridad pública; canalizar las inquietudes, peticiones o quejas que le formulen las organizaciones de los sectores social y privado en contra de las instituciones encargadas de la seguridad pública, a las diversas unidades administrativas que sean competentes de acuerdo al asunto de que se trate, y analizar temas sensibles en materia de seguridad pública, a fin de formular recomendaciones y hacerlas del conocimiento de los titulares de las instituciones encargadas de la seguridad pública, entre otras actividades.

La propuesta de reforma a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, quedaría redactada de la siguiente manera:

**Artículo Único.-** Se adicionan las fracciones VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XVII al artículo 131 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

**Artículo 131.- ...**

**I. a VII. ...**

**VIII. Evaluar el Programa Nacional y los Programas Estatales de Seguridad Pública en el ámbito de su competencia, así como las diversas acciones que se deriven de éstos y, en general, el desempeño de las dependencias encargadas de la seguridad pública;**

**IX. Impulsar la participación evaluadora y propositiva de la ciudadanía en las tareas de seguridad pública;**

**X. Canalizar las inquietudes, peticiones o quejas que le formulen las organizaciones de los sectores social y privado en contra de las instituciones encargadas de la seguridad pública, a las diversas unidades administrativas que sean competentes de acuerdo al asunto de que se trate;**

**XI. Participar en la difusión de las actividades que realizan las dependencias encargadas de la seguridad pública y los logros obtenidos entre organizaciones e instituciones de los sectores social y privado;**

**XII. Realizar consultas a la ciudadanía sobre temas específicos de seguridad pública a través de foros, seminarios, grupos de análisis e incluso visitas de campo;**

**XIII. Promover la realización de talleres, seminarios y foros de consulta, que permitan el intercambio de ideas y la reflexión crítica en materia de seguridad pública;**

**XIV. Promover el diálogo constante entre los sectores público, social y privado para mejorar la gestión de las instituciones encargadas de la seguridad pública;**

**XV. Analizar temas sensibles en materia de seguridad pública, a fin de formular recomendaciones y hacerlas del conocimiento de los titulares de las instituciones encargadas de la seguridad pública;**

**XVI. Remitir a las autoridades encargadas de la seguridad pública de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios en el ámbito de su competencia, los análisis y evaluaciones que lleven a cabo para el mejor desempeño de las funciones de las dependencias a su cargo, y**

**XVII. Las demás que sean afines para el cumplimiento de su objeto.**

## CONCLUSIONES

La modernización de los países de la comunidad internacional, sin duda ha propiciado mejores condiciones para la transparencia y la rendición de cuentas no sólo de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, sino también para abrir los canales de la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, lo cual ha permitido un doble efecto: la identificación con los planes y programas llevados a cabo por las instituciones gubernamentales y, a su vez, la generación de un ambiente de certidumbre y confiabilidad en los servidores públicos, que ha permitido acrecentar el escrutinio ciudadano y consolidar la Cultura de la Legalidad, como condición indispensable para fortalecer el Estado de Derecho.

La mayoría de los países de la comunidad internacional, han sabido entender que ni los gobiernos autoritarios ni la fuerza desmedida ejercida sobre su población han sido suficientes para propiciar su legitimación, ni para favorecer la aceptación de sus gobernados y, mucho menos, para lograr que éstos participen en sus planes y programas de gobierno.

Contrariamente, la nula o escasa apertura de los gobiernos en su actuar, en el empleo desmedido de las fuerzas armadas y en el manejo discrecional de los recursos públicos ha sido bastante cuestionable por los electores, que más que colaborar con sus gobernantes en la construcción de modelos económicos, sociales y sustentables, así como en la consolidación de sistemas jurídicos en donde se garanticen los derechos fundamentales de las personas, aprovechan los desequilibrios de los gobiernos o su actuar arbitrario para manifestar abiertamente su descontento con las políticas económicas y sociales que éstos desarrollan.

“Nos encontramos frente a un actor civil que va asumiendo su entorno político sin sentirse obligado a pedir permiso a los gobernantes ni a los partidos políticos, para ser considerado como parte de lo público, es decir, se construye



una ciudadanía que de manera cotidiana, a nivel regional, nacional o internacional exige que ejerza su derecho de ser parte de la solución de los asuntos públicos. En este sentido la participación ciudadana en nuestro país ha tenido la característica de un movimiento que busca, primeramente, que se le reconozca su mayoría de edad, como interlocutor válido y capaz. Este es el gran cambio que los ciudadanos hemos ido logrando: estamos superando el estancamiento en que cayó la alternancia del poder y estamos construyendo verdaderamente puentes hacia la democratización de las políticas públicas.

Tenemos que asumir que el ejercicio de gobernar es una acción en la que deben coordinarse los distintos sectores de la sociedad y trabajar de forma corresponsable para que el bien público sea el bien de todos. Se requiere pues, desarrollar una nueva etapa sustentada cotidianamente en una ética social, con valores de tolerancia, respeto, transparencia y rendición de cuentas y equidad ante la ley. Esto resulta hoy fundamental para reconstruir las relaciones de confianza entre gobernantes y ciudadanía.

Estas transformaciones estructurales no sólo implican cambios en el aparato del Estado sino que generan cualitativamente cambios en la concepción de lo público y privado, desplazándose el eje Público-Estado a formas privadas de concepción y ejercicio de lo público, donde lo que se define es la relación del Estado con la Sociedad Civil, que implicará por un lado cambios en la forma en que el Estado incorpora a los ciudadanos en el proceso de formulación y gestión de las políticas públicas (promoción de la participación ciudadana) y por otro implicará cambios en el ejercicio mismo de la ciudadanía en los actuales procesos de democratización.

En este contexto entenderemos a la participación ciudadana como el involucramiento e incidencia de la ciudadanía (y población en general) en los procesos de toma de decisiones, en temas y actividades que se relacionan al desarrollo económico, social y político, así como el involucramiento en la

ejecución de dichas decisiones, para promover en conjunto con actores sociales e institucionales acciones, planificaciones y decisiones hacia el Estado”<sup>88</sup>.

La necesidad de la reforma constitucional que desarrollo en este trabajo final de conclusión de mi carrera universitaria, pretende retomar los orígenes y la idea social que plasma la Constitución de 1917, que radica fundamentalmente en la idea que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

Mediante los mecanismos de participación ciudadana que propongo se incorporen en el Texto Constitucional, se pretende recuperar la confianza ciudadana mediante la interacción con los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, en razón de que los ciudadanos podrán participar en los asuntos de interés de la agenda política nacional.

Se fortalecerán los mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas en el ejercicio de la función pública, en razón de que habrá observadores ciudadanos que supervisen el uso, manejo y destino de los recursos públicos.

Existirán mejores condiciones para la profesionalización de los servidores públicos, debido a que serán los ciudadanos los que evalúen su desempeño.

La participación activa de la ciudadanía en los planes y programas de las instituciones permitirá sumar esfuerzos en la construcción de los acuerdos políticos que requiere nuestro país.

Se tomaran en consideración las propuestas ciudadanas de modificación a los ordenamientos legales, excepto las de carácter fiscal y tributario, siempre que cumplan con las formalidades que se establecen en la Constitución Federal.

---

<sup>88</sup> [www.ordenjuridico.gob.mx/Imagenes/PopUp/PlanNacional/web\\_chetumal/002-PON\\_Alonso\\_Serrano.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Imagenes/PopUp/PlanNacional/web_chetumal/002-PON_Alonso_Serrano.pdf)

Las actuaciones arbitrarias y contrarias a la ley de los servidores públicos podrán ser motivo del enjuiciamiento electoral mediante la figura de la revocación de mandato, sujeta a un procedimiento rígido que no permita el revanchismo político o el enjuiciamiento arbitrario por parte de grupos afectados por alguna resolución contraria a sus intereses.

Podrán conformarse grupos de consulta ciudadana que coadyuven con las dependencias gubernamentales en las tareas y actividades que cada una desarrolla en sus respectivos ámbitos de competencia.

Mediante el establecimiento de los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública podrán crearse observadores ciudadanos que vigilen la actuación de las instituciones que realizan ésta función, así como solicitar información respecto de las actividades que se están desarrollando para abatir los niveles de delincuencia e impunidad en cada región del país.

El establecimiento de contralorías ciudadanas permitirá conocer el destino de los recursos públicos evitando así el manejo discrecional de partidas secretas de que hacen uso los servidores públicos.

Los asuntos de relevancia de la agenda política podrán ser sometidos a votación, vía plebiscito, para que la sociedad exprese su determinación sobre algún tema que tenga repercusiones en cualquiera de los sectores del país.

Se pretende consolidar las redes ciudadanas, a través de una vinculación permanente con las Organizaciones No Gubernamentales, que permitan conformar un bloque de participación masiva de colaboración con las dependencias gubernamentales.

La participación social hoy en día más que una necesidad es una obligación que deben adoptar el gobierno de México, a lo largo de la historia nacional se ha

demostrado que la expansión demográfica ha rebasado la capacidad de las autoridades en todos los rubros.

Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que ni la más férrea de las autoridades tiene la capacidad de mantener en control a una sociedad creciente - baste recordar los trágicos sucesos ocurridos en el año de 1968-, una sociedad que por su condición humana busca espacios de diálogo, de comunicación, de interacción, es decir, de comunicación. Hemos podido comprobar que la imposición de las políticas públicas y sociales no ha representado una solución que atienda a las necesidades más significativas de la población.

En consecuencia, la suma de esfuerzos entre autoridades gubernamentales y sociedad debe ser la apuesta de todos por tener un México donde la democracia sea el eje fundamental de nuestra nación; con seguridad jurídica, en donde todos tengamos acceso a la justicia del Estado y se garanticen los derechos fundamentales de las personas; con bienestar, que se materialice en que los ciudadanos podamos transitar libremente por nuestras comunidades y, con igualdad de oportunidades, que se refleje en que todos tengamos igualdad en el acceso y disfrute de espacios laborales.

Ese es la visión de un México diferente, con identidad y con sentido de pertenencia que debe representar un mejor nivel de vida para todos los mexicanos.

Es por todo ello, que atendiendo a las propuestas para fomentar un estado democrático de derecho, planteo la creación de un marco normativo federal en materia de participación ciudadana, que venga a consolidar el gobierno democrático y que redunde en los mecanismos en que la sociedad civil pueda participar en la vida pública de toma de decisiones.

Los principios básicos en los que se sustenta la creación de ese marco normativo, apuntan hacia una nueva cultura política, que se plantea democratizar la toma de decisiones que afectan la vida ciudadana y en ello la recuperación de legitimidad y la gobernabilidad de la ciudad. Los instrumentos de la participación ciudadana son considerados esenciales en el ejercicio de la democracia directa, puesto que mediante éstos, el pueblo participa por vía consultiva o deliberativa en la toma de decisiones del gobierno,

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) Antaki, Ikram, "El Manual del Ciudadano Contemporáneo", Editorial Planeta Mexicana, Colección Ariel, 2000.
- 2) Baca Olamendi, Laura, "Diálogo y Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, 1997.
- 3) Bobbio, Norberto, "El Futuro de la Democracia", FCE, México, 1991.
- 4) Bobbio, Norberto, "Diccionario Político", Editorial siglo XXI, 12 edición, México, D.F. 1998.
- 5) Carbonell, Miguel, "Constitucionalismo y Democracia: Ensayos Críticos", Editorial Porrúa, México, 2004.
- 6) Cárdenas Gracia, Jaime, Transición Política y Reforma Constitucional en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- 7) Castellanos Hernández, Eduardo, "Derecho Electoral en México", Editorial Trillas, 1999.
- 8) Dahl, Robert A; La democracia: Una Guía para Ciudadanos; Taurus; Buenos Aires; 1999.
- 9) Dahl, Robert A; Los Dilemas del Pluralismo Democrático; Alianza Editorial-CONACULTA; México; 1991.
- 10) Duverger, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Editorial Aries, Barcelona, 1970.
- 11) Elster, John, "La Democracia Deliberativa", Editorial Gedisa Mexicana, México, 2001.
- 12) González Oropeza, Manuel, "Participación Ciudadana como Complemento del Gobierno Representativo", Edición del IFE y UNAM. 1999, primer tomo.
- 13) Hobbes, Thomas, "El Leviathan", Editorial Alianza, Madrid, 1996.
- 14) JÁUREGUI, GURUTZ, "La Democracia en la Encrucijada", Editorial Anagrama, Barcelona, 1995.
- 15) Maquiavelo, "El Príncipe", Editorial Porrúa, México 2002.

- 16) Rodríguez Adrados, Francisco, "La Democracia Ateniense", Editorial Alianza-Patria, México, 1988.
- 17) Sartori, Giovanni, "Aspectos de la Democracia", Editorial Limusa-Wiley, S.A. México 1965.
- 18) Sartori, Giovanni, "¿Qué es la Democracia?", Editorial Nueva Imagen, México, 1999.
- 19) Tocqueville, Alexis, "La Democracia en América", Editorial Alianza, México, 1995.
- 20) Touraine, Alain, "¿Qué es la Democracia?", FCE, México 2000.
- 21) Valadez, Diego, "La Incorporación del Referéndum al Sistema Constitucional Mexicano", Constitución Reformada, UNAM, 1990.
- 22) Yturbide, Corina, "Pensar la Democracia: Norberto Bobbio", UNAM, México 2001.
- 23) Zimmerman, Joseph, "Democracia Participativa, el Resurgimiento del Populismo", Noriega Editores, México, 1997.