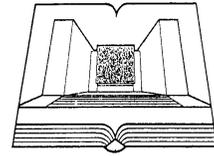




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DE
S E D I A

CRV-VI-25-13

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS
DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VI
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2013

Ponencia presentada por
Alfredo Sainez Araiza

**“DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA
DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MÉXICO”**

Abril 2013

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA A LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA EN MÉXICO

Alfredo Sainez Araiza*

Resumen

La reforma política del Estado se entiende como “el proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan.” (CASAR, 2007: 7)

En este ensayo aludimos a las reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, publicadas 9 de agosto de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, fundamentalmente, referidas a la iniciativa ciudadana, consulta popular y candidatura independiente como mecanismos de la democracia semidirecta, en virtud de que están en proceso las mesas de la reforma político-electoral del “Pacto Por México”.

En el devenir histórico los conceptos y las categorías políticas han cambiado su significado. Más aún, por el texto, contexto e intencionalidad de los autores que los escriben y de quién o quiénes interpretan las connotaciones. La palabra democracia, no es la excepción. Al respecto, Norberto Bobbio (2003: 401), nos ilustra: “Entre la democracia de los antiguos y la de los modernos (...) resaltan dos diferencias, una analítica y otra axiológica (...) por democracia los antiguos entendían la democracia directa; los modernos, la representativa. Cuando nosotros hablamos de democracia, la primera imagen que se nos viene a la cabeza es el día de las elecciones (...)”. En este tenor, se realiza un esbozo teórico e histórico de la democracia directa, representativa y semidirecta, a través de sus principales instituciones; así como, el análisis de las tendencias y perspectivas de la democracia semidirecta en México.

Palabras clave: *Democracia Representativa, Democracia Semidirecta, Iniciativa Ciudadana, Consulta Popular y Candidatura independiente.*

* Miembro de la REDIPAL. Politólogo por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato y Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato. asainez@congresogto.gob.mx

Marco teórico de la democracia

La democracia directa era posible gracias a las condiciones geográficas, demográficas y a la disponibilidad del tiempo para dedicar un espacio importante a los asuntos de gobierno. Pero, estas condiciones cambiaron como consecuencia de los procesos de emancipación popular en Europa en el siglo XVI, dando paso a la democracia representativa.¹

A partir de la época moderna hasta nuestros días, ha subsistido un debate en cuanto a las diferencias, posibilidades e interrelación de las formas de democracia: directa y representativa. Por una parte, prevalece la idea de que la democracia debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social; por la otra, se admite la existencia de sociedades complejas que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas y, por ende, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas.²

La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, ha puesto nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia.³ En este tenor, Norberto Bobbio nos refiere que *en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa*⁴; sin embargo, en sentido estricto, apunta: *Para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra; es decir, en el sentido directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen (...), que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra no haya ningún intermediario*⁵ y remata: *si bien la representación por mandato no es propiamente la democracia directa, si se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa, lo que me permite repetir que entre la democracia representativa pura y la democracia directa pura no hay, como creen los partidarios de la democracia directa, un*

¹ Prud'homme, Jean-Francois, "Los instrumentos de la democracia directa", *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No 15, Instituto Federal Electoral, México, 1997, p. 7

² Ídem

³ Ibídem, p.8

⁴ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, FCE, México, 1986, p.32

⁵ Ibídem, p. 39

salto cualitativo (...) Únicamente se puede exponer el problema de paso de una a otra por medio de un continuum en el que es difícil decir dónde termina la primera y dónde comienza la segunda⁶ y, ejemplifica: un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es –en cuanto presupone representantes– una forma de democracia representativa, pero en cuanto estos representantes son revocables se acerca a la democracia directa.⁷ De esto último, se infiere que la revocación de mandato es un mecanismo aplicable a la democracia representativa; de tal forma, que su efectividad permite transitar a la democracia directa.

1.1 Democracia directa

Desde la antigüedad se ha reconocido el valor de la participación ciudadana activa para promover un desarrollo político sano.⁸ Hace aproximadamente dos mil cuatrocientos años, el filósofo griego Aristóteles definía en su obra clásica, *Política*, al ciudadano como aquella persona que *tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa o judicial (...)*⁹ sobre los asuntos públicos de la polis, o sea, del Estado. En este sentido, el politólogo italiano, Giovanni Sartori, nos define la democracia directa *por lo que no es, como una democracia sin representantes y sin representación (...) agregando (...) es también inmediatez de interacciones, es una relación directa, cara a cara (o casi) entre verdaderos participantes. Estas dos características se conjugaban, por ejemplo en la democracia de los antiguos*¹⁰ y afirma: *decir que la democracia antigua era el paralelo de la polis equivale a decir que era una democracia directa*¹¹; sin embargo, sostiene, que hoy no disponemos de experiencia alguna de democracia del tipo griego¹², pero, reconoce que *la democracia de la antigüedad era sin duda la aproximación más cercana posible a una democracia literal, caracterizada por la cercanía entre gobernantes y gobernados y por su vinculación directa (...)* En la democracia directa el pueblo participa de manera continua en el ejercicio

⁶ Op. Cit., p. 40

⁷ Idem

⁸ Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa, El surgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992, p. 13.

⁹ Aristóteles, *Política*, Trad. Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, España, 1988, pp. 155-156

¹⁰ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, Trad. Miguel Ángel González Rodríguez, México, 1997, p.78

¹¹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, versión española de Santiago Sánchez González, Alianza Editorial Mexicana, México 1989, p. 345

¹² Sartori, sostiene que *todas nuestras democracias son indirectas, es decir, son democracias representativas en las que estamos gobernados por representantes, no por nosotros mismos* (Pp. 345-346). Por esta razón, advierte que *no hay que tomar al pie de la letra la noción de democracia directa (y de autogobierno) y suponer que la ciudad antigua gobernantes y gobernados eran idénticos*.

*directo del poder, mientras que la democracia indirecta equivale básicamente a un sistema de limitación y de control del poder.*¹³

En la Roma clásica, a partir del siglo IV antes de nuestra Era, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Luego, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.¹⁴

1.2 Democracia representativa

La evolución de las instituciones que caracterizan al Estado moderno, han sobrevenido el paso del Estado feudal al Estado estamental del Estado estamental a la monarquía absoluta, de la monarquía absoluta al Estado representativo.¹⁵ En este sentido, la idea representativa se opone a la idea del derecho divino.¹⁶ Así pues, el Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos –no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento–, el presidente de la República, el Parlamento junto con los consejos regionales, etc.¹⁷

Estas formas en su acepción moderna, no nacieron de la noche a la mañana, fue un proceso histórico que inició con el renacimiento¹⁸ concebido como el paso de la Alta Edad Media a la Edad Moderna, en donde las formas de participación directa de la población en su acepción moderna surgen en el Siglo XVIII, a partir de las teorías políticas de Juan Jacobo Rousseau (1712-1778) y de Jean-Antoine Marie Nicolas Caritat (1743-1794),

¹³ Íbidem, p. 346

¹⁴ Prud'homme, Jean-Francois, *Op. Cit.*, p. 23

¹⁵ Bobbio, Norberto, “El modelo iusnaturalista”, en *Fundamentos del Poder Político*, Grijalbo, México, 1996, pp. 68-69

¹⁶ Dabin, Jean, *Doctrina general del estado. Elementos de filosofía política*. Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, UNAM, México, 2003, p. 119

¹⁷ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ibídem, p. 34

¹⁸ En un periodo de dos siglos (XV y XVI) hay un triple renacer: del individuo, de la cultura y de la sociedad, cuyas características son:

1. Renace el individuo porque, en oposición a las doctrinas medievales que enseñan el teocentrismo, ahora el centro de atención es el individuo. El hombre, tomado individualmente, es lo que más vale; en cierta forma, el hombre del Renacimiento siente que ha recuperado su libertad.

2. Renace la cultura en el arte, la ciencia y la filosofía. El arte rejuvenece porque regresa a su mejor fuente, el arte grecorromano. La ciencia renace porque cambia sus conceptos de saber y de naturaleza; ahora conocer la naturaleza quiere decir aprender a utilizarla. Hay un cambio en las concepciones filosóficas porque ahora la filosofía ya no será “la esclava de la teología”, sino un saber autónomo.

3. Se inicia la desaparición del feudalismo, terminando así el abismo que había entre el señor feudal y los siervos (Véase a Chávez Calderón, Pedro, en *Historia de las doctrinas filosóficas*, Pearson, México, 1998, p. 115)

Marqués de Condorcet, así como en el desarrollo de la Revolución francesa, enarboladas por el sector jacobino. En contraste, en los inicios del Siglo XIX los postulados de la democracia semidirecta fueron promovidos por los grupos conservadores.¹⁹

1.3 Democracia semidirecta

Para Juan Jacobo Rosseau la soberanía no podía *ser representada por la misma razón que no puede ser enajenada; (...) la voluntad general (...) no puede ser representada (...)* Los diputados del pueblo no son, pues, ni pueden ser sus representantes; no son sino sus comisarios; no pueden acordar nada definitivamente. Toda ley no ratificada en persona por el pueblo es nula; no es una ley. El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca; sólo lo es durante la elección de los miembros del parlamento; una vez elegidos, se convierte en esclavo, no es nada.²⁰ De esta manera, el filósofo suizo, ilustrado y nacido en Ginebra plantea el *referéndum*. A este respecto –tomando como referencia el planteamiento de Rousseau–, Jean Dabin, nos refiere: *el pueblo debe, pues, intervenir de manera directa en cada acto de legislación, por lo menos por medio de la ratificación, y si ha nombrado diputados para elaborar leyes, los proyectos votados están sometidos necesariamente a referéndum (...), (por) dos razones, una teórica: la soberanía ‘consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no se representa’; y la otra, muy práctica: ‘El pueblo inglés cree ser libre, pero se equivoca: no lo es más que durante la elección de los miembros del Parlamento; tan pronto como éstos son electos, es esclavo, no es nada’.*²¹

Así pues, democracia semidirecta supone, además de la existencia de un sistema representativo, el pueblo eligiendo a los gobernantes, la participación de los ciudadanos en una decisión generalmente elaborada por sus representantes.²²

Las principales instituciones de la democracia semidirecta son:

1. La **iniciativa popular** es la proposición que formula un determinado número de ciudadanos sobre un tema legislativo en particular, ya sea una iniciativa no expresada o bien de un proyecto legal ya elaborado, para generar el proceso legislativo.

¹⁹ Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Coeditado por Porrúa y UNAM, México 2002, pp. 131 y 132

²⁰ Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, trad. María José Villaverde, Altaya, Barcelona, 1993, p. 94

²¹ Dabin, Jean, *Op. Cit.*, pp. 201-202

²² Carbonell, Miguel, *Op. Cit.*, p. 132

2. El **referéndum** o **plebiscito**, cuando la ciudadanía interviene opinando sobre una decisión tomada o preparada por sus representantes. La diferencia, es que en el *referéndum*, la población se pronuncia mediante sufragio universal sobre un texto legislativo; en el plebiscito, la ciudadanía emite un voto sobre cierta medida política en particular. Cabe señalar, que por su naturaleza, el *referéndum* puede ser de dos clases:

Por su fundamento jurídico:

- a) obligatorio, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas; o,
- b) facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello.

Por su eficacia jurídica:

- a) De ratificación o sanción, cuando la norma en cuestión sólo se convierte en ley por previa aprobación del cuerpo electoral; o,
- b) consultivo, cuando el resultado del *referéndum* no tiene carácter vinculatorio para las autoridades legislativas ordinarias.

3. La **revocación de mandato** (*recall*) es el procedimiento en virtud del cual un número determinado del cuerpo electoral pone en duda la conveniencia de que un servidor público de elección popular permanezca en su cargo. Si la ciudadanía se pronuncia de acuerdo con los objetantes, el efecto que se produce consiste en la destitución del funcionario público.²³

Al respecto, Iván Escobar Fornos, nos refiere que algunos países europeos y de América Latina han incorporado las siguientes instituciones de democracia semidirecta: 1) referendo *post legem* o de ratificar; 2) referendo *ante legem* o consultivo; 3) referendo constitucional; 4) referendo facultativo; 5) referendo obligatorio; 6) referendo directo; 7) plebiscito territorial; 8) iniciativa popular de las leyes; 9) revocación de mandato (*recall*); 10) veto popular; y 11) apelación de sentencia.²⁴

²³ *Ibidem*, pp. 132-133

²⁴ Concha Cantú, Hugo A., *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 2002. Véase ponencia de Iván Escobar, “El sistema representativo y la democracia semidirecta” pp. 141-146

1. Marco histórico de la democracia en México

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz, el 19 de marzo de 1812 en España, y México en 1813 por el virrey Venegas, se eligieron democráticamente ayuntamientos, diputados a Cortes y diputados a las cinco diputaciones provinciales que existían en ese momento.²⁵ Con ello, arrancó la democracia representativa en el México independiente.

Durante todo el Siglo XIX, en nuestro país, prevaleció la democracia representativa de manera indirecta en tercer o segundo grado para elegir a los diputados. No fue sino hasta la ley electoral de 1911, cuando se consideró que la elección de diputados federales fuera de manera directa y en primer grado por los ciudadanos.

A la par de la democracia representativa ha empezado a florecer la democracia semidirecta, a través de la incorporación de instrumentos de participación ciudadana tanto en la legislación federal como en las entidades federativas. Posteriormente, el 6 de diciembre de 1977, se reconocería constitucionalmente el derecho a los mexicanos a la información y 26 años más tarde se reglamentaría esta prerrogativa.

2.1 Semblanza de la evolución de la democracia representativa

A diferencia de Europa, en México durante el proceso de la independencia, Reforma y la Revolución ni siquiera prevalecieron los postulados de la democracia representativa de manera directa para que los ciudadanos mexicanos eligieran a los diputados del Congreso de la Unión: el sistema de elección para diputados fue de manera indirecta en tercer, segundo o primer grado durante todo el siglo XIX. Para muestra bastan los ejemplos siguientes:

La Constitución de Cádiz estableció un sistema de elección de diputados indirecto en tercer grado, es decir, en tres fases: juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

La Constitución de Apatzingán estableció un sistema de elección de diputados indirecto en segundo grado.

²⁵ Véase ponencia, “Antecedentes históricos de la representación política de México” de María del Carmen Alanís Figueroa en *Op. Cit.*, de Concha Cantú, Hugo A., p. 37

En el marco de la Constitución de 1824 se expidieron *Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República* (12 de julio de 1830). Esta ley planteó, por primera vez, la elección indirecta en primer grado, las anteriores de segundo y tercer grado.

Con la Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales, que reglamentaría las Siete Leyes Constitucionales del régimen centralista, se retrocede: el voto se hace censitario (renta anual de por lo menos 100 pesos) y la elección vuelve a ser en segundo grado.

No fue sino con la entrada en vigor de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 cuando se instauró la elección directa. Este dispositivo de elección fue adoptado y plasmado en la Constitución de 1917 y prescrito en la ley reglamentaria en materia electoral.

En suma, nuestro país transitó de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer o segundo grado a un sistema de elección directa de diputados, cuyo sufragio empezó a ejercerse por los ciudadanos sin intermediarios. No obstante, instrumentos de la democracia semidirecta han estado prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes.

2.2 Esbozo de la evolución de la democracia semidirecta

En el devenir del constitucionalismo mexicano, los instrumentos de la democracia semidirecta o de participación ciudadana no han estado ausentes ni son tampoco una innovación, de *facto* se han aplicado en diferentes momentos de la historia en todo el territorio nacional y en algunas entidades de la República.

En los años de 1824, 1856 y 1916 hubo un llamado directo para que la población se pronunciara a través de sus constituyentes, que no eran sólo representantes, sobre la viabilidad de una reforma constitucional. De esta manera, gracias a un plebiscito se reformó la Constitución de 1824, para expedir la primera Constitución centralista. El presidente Benito Juárez intentó a través de un plebiscito, reformar la Constitución de 1857, al triunfo de la República en 1867, a través de la ley de convocatoria de elecciones de ese año. Posteriormente, el hecho de que se convocara a un Congreso Constituyente

para el solo efecto de reformar la Constitución, tal como se hizo en Querétaro en 1916-1917, fue una consulta popular directa que de hecho se hizo a la población para que ésta mediante su voto y elección de constituyente aceptara o rechazara la propuesta de reforma a la Constitución.²⁶

Por lo que respecta a las entidades federativas, desde 1930 ha existido alguna expresión de democracia directa, como la ley oaxaqueña del plebiscito de ese año. Pero, no fue sino a partir de 1977 en que se incorporaron dos procedimientos de democracia directa, al reformarse el artículo 73, fracción VI de la Carta Magna. Esta reforma dispuso que las leyes y los reglamentos relativos al Distrito Federal (DF) fueran materia de *referéndum* y de iniciativa popular, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Así, los artículos 53 y 55 de ésta Ley establecieron que la iniciativa popular era un método de participación directa de los ciudadanos del DF para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentarios de la propia entidad, siempre que se comprobara que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deberían quedar comprendidos, al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las delegaciones políticas del DF.

Con relación al *referéndum*, la ley lo definió como método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del DF, en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentarios entre otros.

Sin embargo, lo vago e impreciso de dichas reformas, dejó a la ley secundaria la definición de esos derechos, sin que se haya llegado a elaborar su ley reglamentaria correspondiente. Así, con las reformas de 1986-1987, se suprimieron del texto constitucional ambas figuras (la iniciativa popular y el *referéndum*). A pesar de este magro desenlace, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978 fue la inspiración para que muchos estados adoptaran estas figuras en sus distintos niveles. Por ejemplo: en el Estado de Baja California Sur, con el decreto 437 del 26 de diciembre de 1983, se reformó la ley orgánica municipal incorporando en su articulado las figuras de iniciativa popular y plebiscito; en Sinaloa, se estableció la iniciativa popular con el decreto 69 del 31 de mayo de 1993; en Chihuahua, se plasmó la figura de iniciativa popular con el decreto 850 del 18

²⁶ González Oropeza, Manuel, "Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo", *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999, pp. 264 y 265

de noviembre de 1995; en San Luis Potosí, en el decreto 657 publicado en el año 1996, se estableció no sólo la figura de iniciativa popular sino las figuras de *referéndum* y plebiscito.²⁷

Por otra parte, en la Carta Magna, el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación se publicaron dos reformas constitucionales: una al artículo 26, que instituyó la figura de consulta popular y, otra, en el artículo 115, que incorporó la revocación de mandato de las autoridades municipales.

Con la reforma al artículo 26 constitucional, que incorporó la figura de consulta popular, la sociedad encontró un procedimiento de participación en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

En cuanto a la reforma al artículo 115 constitucional, se estableció una figura proveniente de una facultad senatorial, aquella que se refiere a la desaparición, suspensión y revocación de poderes, la cual se hizo extensiva a los ayuntamientos; en la revocación del mandato de las autoridades municipales, encontramos una forma de iniciativa popular para remover a dichas autoridades. Pero, a 30 años de distancia, ¿cuáles son las perspectivas y las tendencias de la democracia semidirecta en el orbe y en nuestro país?, cuestión que se aborda a continuación.

2. Perspectivas de la democracia semidirecta en México

Para vislumbrar las perspectivas de la democracia semidirecta en México, es necesario señalar los países que han adoptado éstos mecanismos de participación, los actores que han impulsado y elaborado iniciativas en esta materia, así como las entidades federativas de la República, que contemplan estos instrumentos en sus constituciones y leyes secundarias.

3.1 Tendencia de la democracia semidirecta en el mundo.

Actualmente diversos países del orbe han adoptado en mayor o menor medida los mecanismos de participación ciudadana (consulta popular, iniciativa popular; plebiscito; *referéndum*, rendición de cuenta y revocación de mandato) y los han plasmado en sus constituciones federales y locales. Así por ejemplo: el país de Alemania adopta la

²⁷ Ibidem, pp. 263-264, 266 y 267

iniciativa popular y/o legislativa y el *referéndum*, figuras que plasma en el artículo 73 de la constitución; Argentina, la consulta popular (art. 40), así como la iniciativa popular y/o legislativa y *referéndum* (art. 39); Australia, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 41); Brasil, la iniciativa popular y/o legislativa, plebiscito y *referéndum* (art. 14); Canadá, plebiscito y *referéndum*; Chile, el plebiscito (art. 5 y 18); China, la iniciativa popular y/o legislativa y *referéndum*; Colombia, consulta popular (arts. 103 y 376), la iniciativa popular y/o legislativa (arts. 103, 105 y 376), plebiscito (art. 103), *referéndum* (arts. 103 y 377) y la rendición de cuentas; Corea del Sur, *referéndum*; Costa Rica, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 288) y plebiscito (art. 22); Cuba, consulta popular, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 86), plebiscito, *referéndum* (art. 73,82,83); rendición de cuentas (art. 66), revocación del mandato (art. 66); Ecuador, consulta popular (art. 79) y la iniciativa popular y/o legislativa (art. 66 y 149); Estados Unidos, la iniciativa popular y/o legislativa, plebiscito, *referéndum* y la revocación de mandato; Francia, consulta popular (art. 11), plebiscito y *referéndum*; Gran Bretaña, plebiscito; Guatemala, consulta popular (art. 173 y 280) y la iniciativa popular y/o legislativa (art. 277); Italia, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 71); Nicaragua, plebiscito (art. 167 y 172) y *referéndum* (art. 167 y 172); Paraguay, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 123) y *referéndum* (arts. 121 – 122); Panamá consulta popular (art. 310) y *referéndum* (art. 308); Perú, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 31), *referéndum* (arts. 31-32), rendición de cuentas (art. 31) y revocación de mandato (art. 31); Suiza, la iniciativa popular (arts. 12 y 90) y *referéndum*; Uruguay la iniciativa popular y/o legislativa (art. 79), plebiscito (art. 331) y *referéndum* (arts. 79, 322 y 331), y en Venezuela, la iniciativa popular y/o legislativa (art. 165) y *referéndum* (art. 246).²⁸ En síntesis, hay una tendencia mundial en la adopción de estos mecanismos de participación. De tal manera, que la democracia semidirecta puede efectivamente ser introducida en todos los diferentes niveles del gobierno, a través de diferentes formas.²⁹

3.2 Tendencia de la democracia semidirecta en México

Las figuras de consulta popular y revocación de mandato de las autoridades municipales incluidas en las reformas constitucionales de los artículos 26 y 115, respectivamente, constituyen un avance pero aún insuficiente para instaurar una plena democracia en México. Por esta razón los legisladores perredistas Bernardo Bátiz Vázquez y Gilberto Parra Rodríguez durante la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de

²⁸ Serna de la Garza, José María en el *Diccionario de derecho Constitucional*, coordinador por Miguel Carbonell, Editorial Porrúa, México, 2022, p. 440.

²⁹ Frey Bruno, *Democracia representativa o democracia directa*, Abelardo-Perrot, Buenos Aires, 1997, p.31

la Unión, elaboraron a nivel federal una propuesta de reforma a los artículos 40 y 115 de la Constitución, así como reformas y adiciones a los artículos 35, 41, 71, 72, 74, 89, 93 bis y 135 de la Carta Magna, respectivamente, para incorporar estos mecanismos de democracia directa. Posteriormente, la Comisión de Estudios para la reforma del Estado del otrora presidente Vicente Fox elaboró una propuesta para incorporar mecanismos de participación ciudadana (plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, audiencia pública, revocación de mandato, iniciativa popular, colaboración ciudadana e instancia de quejas y denuncias) en las constituciones federal y locales; así como el derecho a la transparencia de la función pública, a fin de que los ciudadanos puedan exigir a las autoridades competentes cuentas de su gestión y uso de los recursos públicos.³⁰ Más adelante, como resultado de la vigencia de la *Ley para la reforma del Estado*, del 14 de abril de 2007 al 13 de abril de 2008, la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) sistematizaron las propuestas de los ciudadanos y partidos políticos correspondientes al eje temático, Régimen de Estado y de Gobierno, respecto a la participación ciudadana en planeación; presupuesto participativo; elevar a rango constitucional la democracia participativa, así como elaborar la Ley Federal de Participación Ciudadana; y, como mecanismos de democracia directa se contemplaron las figuras de gobierno comunitario, voz ciudadana, iniciativa ciudadana/popular, consulta popular, contraloría/auditoría social, referéndum, plebiscito, revocación de mandato, afirmativa y negativa ficta.³¹ Sin embargo, es importante destacar que para los partidos políticos el tema de la democracia directa no fue relevante, de acuerdo con el análisis estadístico de incidencias.³²

Cabe señalar, que instituciones académicas en distintos momentos han abordado estos tópicos. Muestra de ello, son las conclusiones del VII Congreso Iberoamericano de

³⁰ Muñoz Ledo, Porfirio, Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (conclusiones y propuestas), UNAM, México, 2001, p.226.

³¹ Véase *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno* elaborado por la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/regimen/regimen1.pdf

³² La incidencia indica el número o frecuencia de propuestas por parte de ciudadanos y partidos políticos sobre un tema en particular.

Derecho Constitucional³³ organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y, recientemente, el documento sobre la *Reforma del Estado. Propuesta del IJ-UNAM para la Actualización de las Relaciones entre Poderes del Sistema Presidencial Mexicano*, que este mismo Instituto presentó el 24 de noviembre de 2009 al Senado de la República. Dicho documento integra en su cuarto apartado el “Fortalecimiento del Control de los Ciudadanos sobre sus Gobernantes”.

En este orden de ideas, el paquete de reforma política que presentó el 15 de diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, comprendió las figuras de iniciativa ciudadana y el *referéndum*.

Finalmente, el 8 y 9 de agosto de 2012, respectivamente, el presidente Felipe Calderón Hinojosa promulgó y publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, que contempla figuras como la iniciativa ciudadana, consulta popular y candidatura independiente, entre otras. Pero, ¿cuáles son los alcances y límites de la Reforma Política?

Cabe recordar, que la reforma política constituyó el último de los diez temas después de la pobreza, salud, educación, finanzas públicas, energía, telecomunicaciones, laboral, mejora regulatoria y crimen organizado, que abordó el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, en su mensaje a la nación, el 2 de septiembre de 2009, en donde cuestionó si el actual sistema político permite procesar los conflictos, hacer de manera correcta la corresponsabilidad entre los tres poderes y órdenes de gobierno; así como pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva.

En este contexto, después de analizar y procesar las diversas iniciativas presentadas por el titular del Poder Ejecutivo y de los grupos parlamentarios representados en las cámaras del Congreso de la Unión, así como por las organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en los temas de la reforma política, se aprobó por el Poder Legislativo Federal y 17 congresos estatales este proyecto de Decreto, que sin duda, no

³³ Márquez Romero, Raúl Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, IJ, UNAM, México, 2002, p.22

sólo impacta en la constitución federal, sino en diversas disposiciones normativas secundarias y reglamentarias. Por lo pronto, resulta conveniente analizar algunas de estas figuras para vislumbrar los alcances y limitaciones.

3.2.1 Iniciativa Ciudadana

La figura de la iniciativa ciudadana se concibe como una iniciativa presentada al Congreso directamente por los ciudadanos, es decir, sin la intervención de algún representante. La constitución federal contempla esta institución, a la par de varias legislaciones estatales como Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz, que la consideran como un mecanismo de participación ciudadana, aunque se cuestiona su uso por la exigencia de umbrales altos para su aplicación.

Por lo pronto, la inclusión de la iniciativa ciudadana en esta reforma impacta en el artículo 35 constitucional, al adicionarse la fracción VII, que reconocería como derechos del ciudadano el "iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso (...)", en correlación con el artículo 71 constitucional, al adicionarse la fracción IV, que reconocería a los ciudadanos como sujetos constitucionalmente legitimados para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, sí y sólo si, las iniciativas cuentan con el respaldo de al menos el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso.

Hasta las elecciones federales del 1º de julio de 2012, 79 millones 454 mil 813 mexicanos conformaban la lista nominal de electores; es decir, era aptos para votar. Partiendo de esta información oficial y realizando este cálculo, se requerirían 103 mil 291 electores para promover una iniciativa de ley, que por cierto, no tendría el carácter preferente, sino estaría supeditada al trámite normal, e incluso, a la "congeladora". Ante esta situación, cabe preguntar: ¿cuáles son los incentivos?

3.2.2 Consulta Popular

A la par de la Iniciativa Ciudadana y las Candidaturas Independientes, la Consulta Popular es una figura de la democracia semidirecta. Sin embargo, ¿cuáles son las probabilidades

de llevar a cabo una Consulta Popular?, ¿quiénes y sobre qué temas puede promoverse?, ¿cuáles son los alcances y límites de este mecanismo? Veamos.

Desde la perspectiva histórica, se transitó de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer grado –y, posteriormente, en segundo grado– a un sistema de elección directa de diputados, a partir de la ley electoral de 1911, que estableció el ejercicio del sufragio de los ciudadanos sin intermediarios. Aunado a este hecho, se pueden apuntar instrumentos de democracia semidirecta prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes en los años de 1824, 1856 y 1916, en razón del llamado directo para que la población se pronunciara a través de sus constituyentes –que no eran sólo representantes– sobre la viabilidad de una reforma constitucional.

En perspectiva comparada, en el plano internacional diversos países han prescrito la Consulta Popular en sus constituciones como Argentina (art. 40); Colombia (arts. 103 y 376); Cuba (art. 86); Ecuador (art. 79); Francia (art. 11); Guatemala (art. 173 y 280); y, Panamá (art. 310). En el orden nacional está plasmada en el artículo 26 de la Carta Magna desde hace 29 años con el propósito de que la sociedad participe en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. A nivel estatal, la figura de Consulta Popular está normada explícitamente en las leyes de participación ciudadana de Coahuila, Guerrero, Tlaxcala y Zacatecas.

Ahora bien, la inclusión de la Consulta Popular en la reforma política impacta como un derecho político activo de los ciudadanos –aunque también se consigna como una obligación en el artículo 36 constitucional–, al permitirles votar sobre temas de trascendencia nacional. Para ello, se adiciona la fracción VIII en el artículo 35 constitucional, que establece a tres actores como potenciales convocantes de la Consulta: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión; es decir, el derecho de la minoría de 165 diputados o 43 senadores; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, o sea, alrededor de un millón 589 mil 096 ciudadanos; los cuales deben ceñirse a los términos que determine la ley.

Cabe señalar, que esta reforma establece solo para los dos primeros casos, que la petición de la Consulta debe "ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión." Pero, ¿qué tipo de mayoría?, ¿mayoría relativa, absoluta o calificada? Es importante recordar, que desde 1997 tenemos un multipartidismo. Actualmente, en ambas cámaras del Congreso de la Unión, ninguna fuerza política tiene la mayoría absoluta o calificada. Consecuentemente, tendríamos un problema hermenéutico o de interpretación jurídica, que podría subsanarse y evitar la intervención del Poder Judicial de la Federación, si y solo sí, se signa en la Constitución o en la ley reglamentaria.

Por otra parte, en el segundo numeral de la fracción en comento, se establece la participación de un 40 por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores para que el resultado sea "vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes"; es decir, la participación aproximada de 31 millones 781 mil 925 ciudadanos. Sin duda, tendría que ser un tema que motive y movilice la participación ciudadana. Por el momento, los temas vetados son: derechos humanos; los principios consagrados en el artículo 40 constitucional; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, adicionales a los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva.

A pesar de los alcances y límites de la figura de la Consulta Popular, la democracia representativa y la democracia semidirecta en México son dos mecanismos procedimentales –no excluyentes uno de otro–, a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera indirecta y directa, respectivamente, en la deliberación de los asuntos públicos de Estado.

3.2.3 Candidaturas Independientes

Ante la falta de credibilidad y confianza en los partidos políticos percibida por los ciudadanos, a través de encuestas y sondeos de opinión llevadas a cabo por distintas instituciones y organismos públicos nacionales e internacionales, se proyecta, si bien no el agotamiento de la democracia representativa, sí la necesidad de repensar y reivindicar la figura de la candidatura independiente que pueda incorporarse en el sistema electoral mexicano para incentivar la participación y garantizar la prerrogativa del ciudadano de "ser votado" para todos los cargos de elección popular, sin necesidad de ser postulado por un

partido político, de conformidad con el artículo 35, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero, ¿garantizará el COFIPE condiciones de equidad entre los candidatos postulados por los partidos políticos y los postulados de forma independiente en la competencia electoral?, ¿cuáles son los alcances y límites del IFE para fiscalizar las candidaturas independientes?

No puede comprenderse el presente sin el pasado, menos aún, proyectarse el futuro sin el presente. Por ello, para vislumbrar las perspectivas de las candidaturas independientes en México, es imprescindible hacer un apuntamiento histórico del origen, reconocimiento legal y desarrollo de los partidos políticos en relación con las candidaturas.

Durante el Siglo XIX no existieron formalmente partidos como se entiende en la teoría moderna, sólo había agrupaciones políticas de ciudadanos en organizaciones o movimientos llamados partidos sólo por "analogía" o que actuaban como tales y que giraban en torno al carisma del caudillo, general del ejército o sacerdote, entre otros factores reales de poder. No fue sino hasta que la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos.

Por lo anterior, se puede admitir la existencia de candidaturas independientes, ya que en el Siglo XIX los partidos políticos no tenían un reconocimiento legal, ni teóricamente eran concebidos como tales y giran en torno a la personalidad carismática de algún factor real de poder. En este tenor, durante el proceso revolucionario y posrevolucionario, los partidos políticos siguieron bajo la tutela carismática de las personalidades, o mejor dicho, de los candidatos.

El Estado mexicano preservó el espíritu de la Constitución Federal de 1857, al plasmar en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la prerrogativa del ciudadano de "poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que establezca la ley." Sin embargo, el artículo 60, párrafo segundo de la Ley Federal Electoral de 1946, estableció de manera exclusiva a los partidos políticos la facultad de registrar candidaturas: "solamente los partidos podrán registrar candidatos"; es decir, tenemos 65 años de partidocracia. La figura de la candidatura independiente de la reforma política 2011 impacta en los artículos 35 y 116 de nuestra Carta Magna, al

establecerse, respectivamente, la adición de reforma en la fracción II, que reconoce como derecho político pasivo del ciudadano "Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, sea como candidato postulado por un partido político o de forma independiente, con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley"; y, la reforma de adición en la fracción IV, inciso e, "las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales."

En perspectiva comparada, la iniciativa presidencial apunta que de un total de 198 países estudiados, el 8 por ciento permiten las candidaturas independientes para la presidencia y sólo el 37 por ciento para la integración del Congreso (ya sea en una o ambas cámaras). En América Latina la legislación de nueve países (Bolivia, Chile, Colombia, Honduras, Paraguay, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) establecen las candidaturas independientes para las elecciones presidenciales. En este tenor, las entidades federativas que incluyen la figura de las candidaturas independientes son: Yucatán y Sonora.

3. A manera de conclusiones

1. La democracia representativa y la democracia semidirecta en México son dos mecanismos procedimentales –no excluyentes uno de otro–, a través de los cuales el ciudadano puede participar de manera indirecta y directa, respectivamente, en la deliberación de los asuntos públicos de Estado.

2. En el devenir constitucional se puede observar cómo nuestro país transitó de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer o segundo grado a un sistema de elección directa de diputados, al ejercer los ciudadanos el sufragio sin intermediarios a partir de la ley electoral de 1911; así cómo, instrumentos de la democracia semidirecta han estado prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes.

3. Las perspectivas de la democracia semidirecta en México son óptimas en el marco de la reforma política en las cámaras del Congreso de la Unión, en virtud de las tendencias internacionales, nacionales y locales.

4. El fondo del problema estriba en ¿quién o quienes deben construir ciudadanía y, consecuentemente, cómo garantizar la participación en la función deliberativa de los asuntos públicos del Estado? Más aún, ¿en cómo garantizar la participación plena de los ciudadanos cuando éstos no tienen acceso o carecen de las necesidades básicas?, y

5. La democracia es una precondition social para que los ciudadanos puedan participar en la deliberación de los asuntos públicos del Estado mexicano, a través de mecanismos procedimentales efectivos: leyes de acceso a la información pública y leyes de participación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

ARISTÓTELES, *Política*, Trad. Manuela García Valdés, Gredos, Madrid, España, 1988.

CASAR, María Amparo, *Para entender La reforma política del Estado*, Nostra, México, 2007.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Trad. José F. Fernández Santillán, FCE, México, 1986.

_____, “El modelo iusnaturalista”, *Fundamentos del Poder Político*, Grijalbo, México, 1996.

CHÁVEZ CALDERÓN, Pedro, *Historia de las doctrinas filosóficas*, Pearson, México, 1998.

CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Coeditado por Porrúa y UNAM, México 2002.

CONCHA CANTÚ, Hugo A., *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, UNAM, México, 2002. Véase ponencia de Iván Escobar, “El sistema representativo y la democracia semidirecta”

DABIN, Jean, *Doctrina general del estado. Elementos de filosofía política*. Trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, UNAM, México, 2003.

Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); *Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno*: http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/grupos_trabajo/regimen/regimen1.pdf

FREY BRUNO, *Democracia representativa o democracia directa*, Abelardo-Perrot, Buenos Aires, 1997.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo”, *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1999.

MÁRQUEZ ROMERO, Raúl, *Conclusiones y relatorías del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IIJ, UNAM, México, 2002.

- MUÑOZ LEDO, Porfirio**, *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado (conclusiones y propuestas)*, UNAM, México, 2001
- PRUD'HOMME, Jean-Francois**, "Los instrumentos de la democracia directa", *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No 15, Instituto Federal Electoral, México, 1997.
- ROUSSEAU, Jean Jacques**, *El contrato social*, trad. María José Villaverde, Altaya, Barcelona, 1993.
- SARTORI, Giovanni**, *¿Qué es la Democracia?*, Trad. Miguel Ángel González Rodríguez, México, 1997.
- SARTORI, Giovanni**, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, versión española de Santiago Sánchez González, Alianza Editorial Mexicana, México 1989.
- SERNA DE LA GARZA, José María**; en el *Diccionario de derecho Constitucional*, coordinador por Miguel Carbonell, Editorial Porrúa, México, 2002
- ZIMMERMAN, Joseph F.**, *Democracia participativa, El surgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992.