

FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EL PLEBISCITO

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Breve reseña histórica del Plebiscito como forma de participación ciudadana. 3. Concepto, clasificación y funcionamiento del Plebiscito. 4. Fundamento constitucional y legal del Plebiscito en México. 5. Análisis comparativo del Plebiscito en las entidades de la República. 6. Los mecanismos de participación ciudadana en otros países. Conclusiones y propuestas.

Maestro Gonzalo Julián Rosa Hernández

1. Introducción.

La participación de los ciudadanos en la vida política y social del país es una exigencia recogida tanto en las legislaciones, como en los programas de gobierno de la mayoría de los países que se precian de un régimen democrático y de un reconocimiento de la relevancia de la decisión ciudadana, obligando al Estado a regularlos legalmente bajo una metodología adecuada, espacios, recursos y, sobre todo, un claro y constructivo compromiso político y ciudadano.¹

La democracia directa contribuye a fortalecer y legitimar la democracia, por lo que en las últimas décadas se ha incrementado el uso de mecanismos de democracia participativa y se ha acrecentado el debate en torno a en torno sus potenciales bondades o perjuicios.

Existen ahora grandes desafíos para el Estado, que están favoreciendo un tránsito desde los tradicionales modelos de gobernar hacia la implementación de nuevas modalidades de la participación democrática, puede hablarse del surgimiento de una nueva forma de democracia participativa en la que, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continuada entre los políticos, las

¹ Yanina Welp y Nina Massüger , La democracia directa y sus diferentes culturas Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana, conferencia dentro del Observatorio Electoral.;6 y 7 de Octubre del 2010, México

administraciones y la ciudadanía, se consigue crear nuevas formas del hacer democrático desde las que se hace posible afrontar, conjuntamente, las crecientes problemáticas sociales.

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

Para que impere la voluntad general es necesario legitimar las decisiones gubernamentales sobre el arbitrio de una ciudadanía involucrada cada día más en su entorno social y político y, esto puede suceder, a través de los modelos de democracia participativa, que exige la interacción gobernante-gobernado, y en base al diálogo, opinión y discusión sobre las decisiones de trascendencia en el quehacer social que finalmente le repercuten. La participación requiere un saber social, una metodología adecuada, espacios y recursos y, sobre todo, un claro y constructivo compromiso político y ciudadano.

El plebiscito, es uno de los mecanismos de la democracia participativa, que analizaremos en particular en esta ocasión, en cuanto a su concepto, clases, objeto, y funcionamiento, reseña histórica, sin pasar por alto, el estudio de su regulación legal en la actualidad y un análisis comparativo sobre la regulación actual en las legislaciones de las entidades de nuestro país, así como en el plano internacional.

2. Breve reseña histórica del Plebiscito como forma de participación ciudadana.

Los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV A.c., las autoridades romanas recurrieron al *plebiscítum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Posteriormente, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.

Como nos lo muestra la historia, grandes estadistas utilizaron esta forma de participación: Napoleón Bonaparte, mediante esta forma de consulta, logró el *status* de Emperador, al promulgar una nueva Constitución, mientras que en política exterior se proclamaba presidente de las Repúblicas italianas y se anexaba los territorios de Piamonte, Parma y Plasencia. En 1804, fue coronado emperador en Nôtre Dame de París por el Papa Pío VII. (En realidad, se coronó a sí mismo), y para legitimar su régimen convocó un plebiscito popular, que ganó por un amplio margen de votos.²

En Italia, en el siglo XIX se realizaron varios plebiscitos, como el de 1860 que tuvo el objetivo de consultar sobre la anexar a la provincia de Emilia –o *de Ila Toscana*– a la monarquía constitucional del rey Víctor Manuel I.

Otro ejemplo, se dio en Alemania, con la anexión de Austria a ese país, en Marzo de 1938, en que las presiones que Alemania ejerció sobre Austria y su Canciller Schuschnigg acabaron dando sus frutos, pues el 09 de Marzo, el Canciller convocó al pueblo Austriaco a un plebiscito para que se pronuncie sobre su Independencia, Hitler hace sustituir a Schuschnigg por Seyss-Inquart el "hombre adecuado para el Reich". Las tropas Alemanas entran en Viena la noche del 12 de Marzo, mientras que el 13 el nuevo

² Tomado de <http://www.biografica.info/biografia-de-napoleon-i-bonaparte-1783> , el día 29 de septiembre de 2010.

Gobierno Austriaco proclama la Anexión a Alemania. El 10 de Abril, un plebiscito convocado en Austria y Alemania aclama el hecho consumado.³

Por otro lado, en Alemania, fue a raíz del Tratado de Versalles, en el año de 1935 que utilizó el plebiscito para decidir la incorporación de los territorios de Sarre, de la Alta Silesia, Memel y el Siesuis a la república alemana o a la francesa, sometiendo a la votación el destino de esos territorios; durante el régimen de Hitler, el plebiscito fue la relación de confianza entre el pueblo y el Führer sobre importantes medidas políticas, entre ellas, la consulta sobre la ratificación de la salida de la República de Alemania de la Sociedad de Naciones.⁴

En el caso de la Unión Soviética, Stalin tras ocupar militarmente las Repúblicas del báltico, efectuó un plebiscito en 1940 para demostrarle al mundo que dichos pueblos habían acordado someterse a la hegemonía absorbente de la unión.

En México durante el período que va del año de 1825 a 1917, se dieron intentos por reconocer a los mecanismos de participación ciudadana, como el relativo a la convocatoria que hizo Juárez en el año de 1867, para realizar un plebiscito y reformar la Constitución Federal en puntos relacionados con el equilibrio de los Poderes Supremos de la Unión, su integración y el ejercicio de sus funciones; la justificación de Juárez para acudir al plebiscito sin una base de regulación legal expresa de esa figura de participación ciudadana, fue el caso excepcional de la grave crisis nacional. (Terminaba apenas la guerra con Maximiliano, en la que triunfó la república sobre el Imperio).⁵

Durante el siglo XX surge el plebiscito, en muy diversas fórmulas y con diferentes denominaciones y funcionalidades, las cuales ha visto incrementar su operatividad en

³ tomado de <http://www.rtvmodeler.com/WWII/Inicio/1938-39.htm>, el 17 de septiembre del 2010.

⁴ Rojas Díaz Durán, Alejandro y Colina Rubio, Ricardo. *La Participación Ciudadana*, Editorial Porrúa, México, Primera Edición, p. p. 42 y 43.

⁵ Tamayo, Jorge L., *Benito Juárez. Documentos, discursos y correspondencia*, Volumen 12, Secretaría del Patrimonio Nacional, México, 1967.

forma sucesiva, lo que las ha hecho de uso frecuente en los sistemas políticos contemporáneos.

Tenemos que el derecho a la participación ciudadana, se encuentra reconocido en los siguientes instrumentos internacionales:

a. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, artículo XX que declara que “toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”

b. Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 21 establece que: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medios de representantes libremente escogidos. ...3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público;...”

c. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25 expresa que todos los ciudadanos podrán “a) Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente escogidos...”

A decir de Luis Aguiar de Luque, el reconocimiento de la igualdad natural del hombre, así como de la existencia de unos derechos naturales inalienables y de una fundamentación social del poder, necesariamente conducía a una participación popular de las decisiones comunitarias. Este pensamiento liberal, se vio escindido en dos tendencias diametralmente opuestas de la participación política: la directa y la representativa.

Las razones que evidenciaban la inviabilidad de una democracia directa dentro de un Estado liberal, condujeron al establecimiento del modelo de Estado liberal-

constitucional bajo, formas esencialmente representativas, lo cual no supuso la total desaparición de la participación directa, pues "ya desde los primeros momentos del movimiento constitucional aparecen ciertas instituciones que inspiradas en la democracia directa, que intentan poner en práctica la participación popular directa en el marco del ordenamiento constitucional, dando a éstos un carácter excepcional y reservándolas, para aquellas cuestiones de especial relevancia, intentando, a través de ellas, establecer una base de legitimidad democrática en el Estado Constitucional".⁶

En nuestro país, la regulación del derecho a participar en los asuntos públicos ha sido restringida y en muchos casos se encuentra dispersa en diversos cuerpos normativos.

3. Concepto, objeto, clasificación y funcionamiento del Plebiscito

Concepto.

El concepto plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum*, de *plebis-* pueblo y *scitum*, *decisión*, literalmente- resolución del pueblo, es entonces la consulta directa que hace al pueblo el poder del Estado, para expresar su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado.⁷

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al plebiscito como la "*consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales*".⁸

⁶ Cfr. Aguiar de Luque, Luis, *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1977, p.4

⁷ Martínez Silva Mario, Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario Electoral*, 1999. Instituto Nacional de Estudios Políticos, México. p.p. 552-554

⁸ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, 22ª Edición, 2001.

Por su parte, el tratadista, García-Pelayo, dice que *“es consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica”*.⁹

Serra Rojas, señala que es el *“acto extraordinario e independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado. Es un acto excepcional, relacionado a un problema de hecho sobre la estructura del mismo o de su gobierno; no afecta a actos de índole legal o de su gobierno”*.¹⁰

El autor Baldomero Cores, lo define como *“un procedimiento de democracia directa utilizado por sistemas democráticos y no democráticos, por el que se convoca y se consulta al cuerpo electoral para que adopte o ratifique una decisión política o para que se otorgue o confirme su confianza a una persona, señalando que, su empleo aún ha de ser más prudente que el del referéndum, especialmente cuando se trata de justificar actividades y comportamientos políticos”*.¹¹

En tal sentido, podría determinar que el Plebiscito, es la institución de democracia directa por virtud de la cual, los ciudadanos o el electorado son consultados sobre la toma de decisiones políticas o la realización de actos de gobierno-administrativos, no de carácter legislativos. Así, se trata de una manifestación democrática, un mecanismo de participación ciudadana cuyo objeto es consultar a los ciudadanos para que para que expresen su aprobación o rechazo sobre la realización de actos o decisiones del Ejecutivo considerados trascendentales para el orden público y el interés social y, tratándose del plebiscito municipal, la consulta versa sobre actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal.

Sin duda, el plebiscito es una genuina manifestación de democracia directa, es una forma de votación que también se conoce como la ley de la gente que surge de la

⁹ *Op. cit.*, p. 184.

¹⁰ *Diccionario de Ciencia Política*, tomo II, *op. cit.*, p. 402.

¹¹ *Diccionario UNESCO de ciencias sociales* tomo III, p. 1673.

necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, que ponen en la mesa de discusión, la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas formas de democracia a nivel federal.

Este mecanismo de democracia indirecta tiende a equipararse con el referéndum. Si bien es cierto que los dos son de carácter consultivo, también lo es que se distinguen en cuanto a la materia de su consulta.

El referéndum aprueba, rectifica o desaprueba actos legislativos, constitucionales o de una ley *in genere*, mientras que el plebiscito se refiere a cuestiones gubernativas, administrativas, actos políticos, de apoyo o no a un acto de gobierno esencialmente del ejecutivo.

Objeto del Plebiscito.

Un tema que ha sido motivo de discusión es el objeto del plebiscito, a quienes muchos opinan que es *el acto de Gobierno*, que es definido por el Diccionario Jurídico Mexicano, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, al acto de gobierno, se le define como *acto del poder ejecutivo que trasciende más allá de lo administrativo y que, en razón de su contenido político, escapa del control jurisdiccional tanto de orden judicial, como administrativo*¹², en este tenor, por supuesto que dichos actos tiene un fin político y el objeto de gobernar, esto es, se enfatiza que debe diferenciarse la función ejecutiva en: a) administrativa; y b) gubernativa.

La primera de ellas, la administrativa, se encamina a la observancia y aplicación de la ley, implica la afectación de la esfera jurídica de los particulares, por citar un ejemplo, podríamos hablar de la decisión de gobierno por el que se pretenda efectuar una obra pública determinada bajo un procedimiento y requisitos específicos.

¹² Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 1987.

En la gubernativa, en cambio, el Ejecutivo se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás poderes –Legislativo y Judicial-, en que se divide el ejercicio de la soberanía, y esto, tanto en el ámbito federal como en el de los Estados. El acto de gobierno, es un acto discrecional que emite el ejecutivo en el ejercicio de su función gubernativa, no administrativa, pero que no está exento de cumplir con la legalidad que impera en nuestro Estado de derecho. Otra diferencia entre el acto administrativo y el acto de gobierno es que en éste último, no produce efectos en la esfera jurídica de algún individuo en particular sino que son de índole general, pues se proyectan sobre el organismo estatal y por lo tanto, aquellas manifestaciones de voluntad de la autoridad se dan en el más alto rango jerárquico del gobierno.

Aquí es donde se presenta el vacío legal sobre la factibilidad de que los ciudadanos participen por alguna vía, que les permita controlar esos actos, reduciéndose por tanto su interacción en asuntos, que pueden ser de naturaleza tal, como la seguridad pública nacional y estatal, o de impacto diplomático con el subsecuente compromiso de toda la Nación frente a una situación determinada.

Más aún, tampoco se advierte la existencia de una tutela jurisdiccional de los actos de gobierno, en principio por la subsistencia de la división de poderes lo que implica, que éstos queden sobre una total discrecionalidad sobre el Ejecutivo, muestra de ello es que los Tribunales Colegiados de Circuito han sostenido el criterio¹³ que, en materia de amparo los ciudadanos carecen de interés jurídicamente tutelado para discutir el acto de gobierno, porque carecen de un derecho público subjetivo para discutir en el juicio de amparo el acto consistente en la administración de la vía pública por parte de las autoridades responsables porque ningún precepto legal o reglamentario les concede poder de exigencia imperativa para imponerse de forma coactiva o coercible, al tercero que infrinja el ordenamiento legal, reglamentario o mandamientos municipales, pues sólo al órgano municipal, o a su superior jerárquico incumbe hacer cesar ese desarreglo.

¹³ Tesis aislada en materia administrativa, número de registro 214974, de la Octava Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: semanario Judicial de la Federación XII, Septiembre de 1993; Amparo en Revisión 150/93.

Lo que lleva a replantearse la determinación, de una reforma constitucional y legal en el sentido de permitir a la ciudadanía tener cierta participación directa sobre las decisiones que toma el Presidente del República en el ejercicio de su función gubernativa, esto es, las que se basan en el artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Clasificación:

Como el plebiscito, es una consulta donde los ciudadanos deben responder “sí” o “no” a una cuestión política-administrativa que les sea planteada, puede clasificarse en:

a) Consultivo. No obliga jurídicamente a las autoridades a actuar en el sentido en que la voluntad popular se ha manifestado.¹⁴

b) Vinculatorio. La autoridad debe acatar la decisión de los ciudadanos, es decir, si dice “sí”, hacer o llevar a cabo el acto político, si dice “no”, están obligados a un no actuar.

En la actualidad, en los regímenes democráticos, el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a las personas sobre algunos asuntos políticos de excepcional importancia, en la vida colectiva que requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos.

Dentro de nuestro régimen de gobierno representativo y democrático, deben ser valoradas todas las formas y mecanismos de expresión de la voluntad ciudadana, sobre todos aquellos actos y problemáticas políticas de la comunidad de la que es parte inherente y que, por lo tanto, son de su incumbencia directa, sin embargo, algunas veces se ha cuestionado las normas que lo reglamentan, al advertir en ellas, el establecimiento de una serie de innecesarios obstáculos, con candados o barreras difíciles de sortear, en aras de salvar o justificar la realización de un plebiscito que debiera ser una consulta

¹⁴ Rojas Díaz Durán y Ricardo Colina Rubio, “La Participación Ciudadana”, editorial Porrúa. primera edición, 2007. México. p.p. 28-29.

popular ciudadana de más viable acceso, como ejemplo tenemos los porcentajes o números de ciudadanos que pueden solicitarlo, en ocasiones un número difícil de lograr en la primera fase.

Funcionamiento del Plebiscito.

El plebiscito funciona bajo algunas reglas mínimas que, por lo general, son las siguientes:¹⁵

I. La regulación de un procedimiento específico para realizar la consulta ciudadana, antes de efectuarla:

- a)** Quiénes pueden solicitar el plebiscito;
- b)** El plazo para presentar la solicitud;
- c)** Los porcentajes o números de solicitantes necesarios para la procedencia de la consulta;
- d)** Los requisitos formales de la solicitud del plebiscito;

- e)** El trámite a proseguir ante la presentación de la solicitud para la realización de la consulta; y
- f)** La resolución que deba emitir la autoridad administrativa electoral.

II. Preparación del proceso de plebiscito por parte de la autoridad administrativa electoral:

- a)** Emitir la convocatoria definiendo el acto de autoridad objeto del plebiscito;
- b)** El o los cuestionamientos planteados en la consulta por la autoridad administrativa electoral;
- c)** El número de electores que tiene derecho a participar;

¹⁵ Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior S.I.I.D. Democracia Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular. Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en la LVIII Legislatura, así como Derecho Comparado y opiniones especializadas.

- d)** Las consecuencias que podría arrojar la consulta;
- e)** La publicación del acuerdo en el que se hubiere declarado la procedencia;
- f)** La aprobación de la circunscripción territorial dónde se aplicará la consulta y las secciones que lo componen;
- g)** La integración, ubicación y publicación de las mesas directivas de casilla; y
- h)** La entrega de documentación y material electoral.

III. Criterios para la calificación de los resultados: con base en las respuestas de los ciudadanos consultados, interpretación de los resultados, en dónde se definen claramente y sin ambigüedades los porcentajes requeridos para la aprobación del acto o decisión materia de la consulta, intentando y respetando siempre el espíritu del ejercicio plebiscitario, que no es otro que el pueblo tome las decisiones que son de trascendencia social y le afectan.

4. Fundamento constitucional y legal del Plebiscito en México.

El principio democrático que se encuentra plasmado en nuestra ley fundamental, entre otros, en los artículo 3º, fracción I, 35, 39, 40 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demanda, la efectividad de la democracia puede medirse, no sólo en relación a su injerencia respecto a las elecciones de sus representantes, sino también bajo el parámetro de la auténtica participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de una Nación o Estado determinado, y el imperio real de su voluntad y poder decisorio que encauce la vida social y política de su entorno.

De la lectura a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que en su artículo 3º, fracción I, regula la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones, por lo ésta se convierte en el primer indicador de la voluntad del legislador de tutelar el acceso del ciudadano para elegir y, cuando se ejerce el derecho de sufragar, no

debe entenderse en estricto sentido de elegir representantes sino también en un contexto más amplio, de elegir por una u otra opción relativa a la toma de decisiones en las consultas de índole popular.

Por otra parte se advierte que el artículo 35, fracción I, regula la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones, por lo que ésta se convierte en el primer indicador de la voluntad del legislador de tutelar el acceso del ciudadano para *elegir* y, cuando se ejerce el derecho de sufragar, no debe entenderse en estricto sentido de elegir representantes, sino también en un contexto más amplio, de elegir por una u otra opción relativa a la toma de decisiones en las consultas de índole popular.

Así, en los procedimientos del referéndum, plebiscito e iniciativa popular a estudio, no debe perderse de vista que precisamente se *elige* a través de una votación de la ciudadanía por cuál de una u otra opción sobre un acto o decisión de gobierno debe imperar por la voluntad colectiva.

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que México es una República representativa, democrática y federal, que se rige por tanto, bajo los lineamientos del Estado democrático, en dónde la ciudadanía esta plenamente identificada con el concepto de soberanía nacional, y detenta el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En este contexto, el poder público radica en el pueblo y es ejercido para su propio beneficio lo que implica en primer término, que son los ciudadanos mexicanos quienes pueden acceder a la participación activa en cuestiones políticas de su país y de su Estado, detentan derechos de índole político-electoral, tutelados por la Constitución Federal, tales como los regulados en sus artículos 6º, 9º y 35: libertad de expresión derecho de asociación con fines políticos, de afiliación, derecho al voto activo y pasivo. También tienen el derecho a acceder a otros mecanismos de la democracia participativa, que se encuentren regulados en las legislaciones estatales vigentes, entre las que destacan -sin ser las únicas vías-, el referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Como todo régimen de gobierno, la efectividad de la democracia puede medirse, no sólo en relación a su injerencia respecto a las elecciones de sus representantes, sino también bajo el parámetro de la auténtica participación de la ciudadanía en las decisiones políticas de una Nación o Estado determinado, y el imperio real de su voluntad y poder decisorio que encauce la vida social y política de su entorno. En este sentido, el ciudadano necesita contar con los mecanismos e instrumentos que revisten las formas de participación política ciudadana, que deben estar perfectamente reguladas dentro de un marco constitucional y reglamentado en legislaciones secundarias para el éxito de su aplicación.

En los procedimientos de plebiscito, no debe perderse de vista que precisamente se elige a través de una votación de la ciudadanía por cuál de una u otra opción sobre un acto o decisión de gobierno debe imperar por la voluntad colectiva.¹⁶

5. Análisis comparativo de la regulación de las formas de participación ciudadana en las Entidades de la República Mexicana.

Encontramos que las legislaciones electorales de veintinueve Estados de la República Mexicana y la propia del Distrito Federal, regulan expresamente al plebiscito, y otros mecanismos de participación ciudadana, al contrario de Campeche, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, que no las contemplan.

Respecto a esta situación imperante, es necesario resaltar que el implementar en las constituciones y legislaciones estatales a los instrumentos de la democracia participativa en estudio, de ninguna manera se contrapone con el régimen de gobierno democrático y sus principios, tutelados por la Constitución Federal, al contrario, viene a reforzar los principios de la democracia, como la tolerancia, el respeto a la voluntad soberana de la ciudadanía para el beneficio de una colectividad que se ve afectada por la

¹⁶ Expediente: SUP-JDC-77/2010, sentencia emitida por Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, 6 de mayo del 2010

aprobación o de leyes, por la desatención de iniciativas de leyes, por la realización o ausencia de actos de gobierno.

Como se ha mencionado en otras entidades de la República, como Chihuahua, se incluyen otros mecanismos de la participación ciudadana como la revocación del mandato popular, la colaboración comunitaria o la audiencia pública. Asimismo, solamente cuatro entidades no contemplan ninguno de los mecanismos.

Dentro del panorama nacional, se tienen grandes avances en cuanto al reconocimiento del derecho ciudadano de tomar decisiones a través del consenso colectivo, por medio del plebiscito, sin embargo de la regulación a su aplicación encontramos que hay mucho camino por recorrer para su efectiva aplicación, como se desprende de la revisión de los precedentes en el tema por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

a) Precedentes

PRECEDE NTE	MAGISTRAD O	ACTO IMPUGNADO
SUP-JDC- 77/2010 6 de mayo del 2010	CONSTANCIO CARRASCO DAZA	Se determina que se emita una nueva resolución en la que, a partir del reconocimiento que hace de que existe un acto de gobierno consistente en la obra pública denominada Proyecto de Movilidad y Renovación Urbana, dictando sentencia el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco de que el instituto observara si se daban los demás requisitos proceder la solicitud de someter a plebiscito la construcción de la línea 2 del Macrobus, “ No se cumplió con el número suficiente de firmas para su procedencia”.
SUP-JDC- 422/2008	SALVADOR OLIMPO NAVA	Negativa del Ayuntamiento de Zinapécuaro, Michoacán de reconocer la validez de la elección de Jefe de Tenencia, propietario y suplente,

	GOMAR	<p>realizada mediante plebiscito en la comunidad indígena de San Bartolomé Coro, en dicho municipio, en momento alguno este órgano jurisdiccional electoral federal advierte que el Presidente Municipal de Zinapécuaro se encuentre facultado para declarar la invalidez de una elección, como aconteció en el presente caso.</p> <p>El acto impugnado, se aparta de lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que el acto de autoridad fue emitido por una autoridad carente de competencia para realizarlo, en consecuencia, carece de la debida fundamentación y motivación.</p> <p>Se revoca el oficio impugnado y, en consecuencia, debe quedar firme la Asamblea y el resultado de la elección celebrada el veintitrés de abril de dos mil ocho, en la comunidad indígena de San Bartolomé Coro.</p>
SUP-JDC-365/2008	MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA	<p>La declaración de validez del plebiscito mediante el cual se eligieron a los miembros de la Junta Auxiliar del Pueblo "El Paso Nacional", del municipio de Tlachichuca, Puebla, así como el cómputo y entrega de la constancia de mayoría a favor de la planilla vencedora.</p> <p>El Ayuntamiento del municipio de Tlachichuca, Puebla, emitió la convocatoria para participar en el proceso de postulación y renovación de las Juntas Auxiliares en la entidad antes citada, en la cual se estableció que dicha elección se llevaría a cabo a través de plebiscito, en su modalidad de sufragio, libre, directo y secreto.</p> <p>La Ley Orgánica Municipal del Estado, ni en la convocatoria se establece disposición o base alguna que haga obligatorio la utilización de listados nominales para llevar a cabo la elección de los integrantes de las Juntas auxiliares, de ahí que su uso podría implementarse sólo si la autoridad responsable de organizar las elecciones lo hubiera considerado.</p>

		<p>Ello es, así porque en el artículo 225 anteriormente señalado se establece que el plebiscito, se efectuará de acuerdo con las bases que contenga la misma, por lo que se determinó, confirma la declaración de validez del Plebiscito mediante el cual se eligieron a los miembros de la Junta Auxiliar del Pueblo "El Paso Nacional", del municipio de Tlachichuca, Puebla.</p>
--	--	---

b) Tesis

Tesis X/2009

REFERÉNDUM O PLEBISCITO COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. LOS ACTOS RELACIONADOS CON ESTOS SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO.—De conformidad con los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es la vía para impugnar violaciones a los derechos de votar y ser votado en elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos, así como otros derechos fundamentales relacionados con estos. En ese orden, cuando la legislación atinente reconozca la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que la extienda al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito o referéndum, debe entenderse que estos se encuentran comprendidos en la materia electoral, porque constituyen mecanismos que permiten el ejercicio directo de derechos político electorales, de sufragio y participación en los asuntos políticos del país, al someter al voto de la ciudadanía una propuesta de acción pública, o bien, la creación, reforma, derogación o abrogación de determinada disposición normativa. Por tanto, el juicio para la protección de los derechos político electorales es el medio para impugnar los actos relacionados con los referidos mecanismos de democracia directa.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-229/2008.—Actor: César Antonio Barba Delgadillo.—Autoridad responsable: Instituto Electoral del Estado de Jalisco.—2 de abril de 2008.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretario: Alejandro Santos Contreras.

Juicio de revisión constitucional electoral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JRC-127/2008 y SUP-JDC-508/2008 acumulados.—Actores: Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco.—31 de julio de 2008.—Mayoría de cinco votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: José Luis Ceballos Daza y Omar Oliver Cervantes.

Como observamos de los casos prácticos, si bien es cierto, que se encuentran reguladas las formas de participación ciudadana en la gran mayoría de los Estados integrantes del Pacto Federal, también es cierto que la máxima norma, esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que nos rige por principio de jerarquía de leyes, y como lo hemos visto a lo largo de este estudio, no consagra expresamente estas formas de participación dentro del catálogo de derechos político-electorales del ciudadano.

6. Los mecanismos de participación ciudadana en otros países

Una de las democracias más consolidadas y estables del mundo, Suiza, basa su original sistema político representativo en los mecanismos de democracia directa.

Ya se ha mencionado la experiencia de la Alemania nazi y la del franquismo en España, en América Latina podemos destacar la de Chile. En 1978, cuando ante las denuncias internacionales, el general Pinochet convocó a una consulta popular, lo hizo de manera elocuente, tal como muestra el texto de la consulta: *“Frente a la agresión internacional desatada en contra de nuestra patria respaldo al presidente Pinochet en su defensa de la dignidad de Chile y reafirmo la legitimidad del gobierno de la República para encabezar soberanamente el proceso de institucionalidad del país”*. En aquel momento, el dictador pudo exhibir el apoyo de la ciudadanía, sin embargo, no ocurriría lo mismo en el año de 1988, cuando su propuesta de continuidad fue rechazada dando lugar al inicio de la transición. Lo mismo ocurrió en Uruguay, en 1980, cuando el régimen militar convocó a un referendo para ratificar una nueva Constitución que fue rechazado por la ciudadanía.¹⁷

¹⁷ Yanina Welp y Nina Massüger , La democracia directa y sus diferentes culturas Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana, conferencia dentro del Observatorio Electoral.;6 y 7 de Octubre del 2010, México

En Italia, en su Constitución de 1948 el artículo primero, define a Italia como; “Italia es una República democrática fundada en el trabajo. La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercerá en las formas y dentro de los límites de la Constitución “¹⁸

Mencionaba Tania Groppi de la Universidad de Siena, de la República de Italia, que la parte activa del pueblo, que ejerce la soberanía, es definida (por la doctrina) como “cuerpo electoral”. Tradicionalmente, subraya que la elección de los constituyentes en pos de la democracia representativa, por lo que el cuerpo electoral ejerce la soberanía principalmente a través de la elección de sus propios representantes (los congresistas), la democracia directa, o sea la posibilidad para los ciudadanos de expresarse directamente sobre decisiones políticas, sin la intermediación de los representantes, estaría limitada a tres instituciones: 1) la iniciativa de ley por parte de 50 mil electores; 2) la petición; y 3) el referéndum . No obstante, destaca que en tales casos no se está frente a una forma de toma de las decisiones alternativa a la de la democracia representativa, sino, más bien, a formas de participación que integran los instrumentos indirectos ordinarios para el ejercicio de la soberanía popular

Hay quienes consideran que el único instrumento de democracia directa en Italia es el referéndum, como modalidad de consulta del cuerpo electoral productiva de efectos jurídicos. A través de éste, el cuerpo electoral expresa, como cuando elige a sus representantes, un voto: sin embargo, mientras que en esa circunstancia el pueblo “manifiesta consenso hacia quien deberá tomar las decisiones públicas y propone para el cargo los titulares de algunos órganos”, en el caso del referéndum se pronuncia directamente, con un sí o con un no, sobre una elección política; en otros términos, se está ante una “votación decisiva”.

El referéndum previsto en la Constitución Italiana, menciona Tania Groppi, han tenido una aplicación infrecuente, con la única excepción del referéndum abrogativo: éste es el que distingue la experiencia italiana de “democracia directa” ¹⁹

¹⁸ Tomado de http://www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm, el día 26 de octubre de 2010.

La participación ciudadana en Latinoamérica.

En Latinoamérica, la tercera ola democratizadora cambió el panorama para los países de Latinoamérica, con casos como el de Ecuador, que en su transición recuperó mecanismos de democracia directa presentes en la Constitución de 1967 y mucho antes, ya que el plebiscito había sido introducido por primera vez durante el siglo XIX. En este país, la misma Constitución que con la que se restauró la democracia fue aprobada por referendo en 1978. En los años siguientes, y especialmente en la década del noventa, se fueron incorporando estos mecanismos en buena parte de los países.

Sin embargo, cabe subrayar que no se han introducido en todos los países y que su forma o alcance ha variado mucho entre los mismos. En la última década, a partir de la llegada y consolidación de líderes como Hugo Chávez en Venezuela y, más recientemente, a la luz de las reformas implementadas en Ecuador y Bolivia por Rafael Correa y Evo Morales, respectivamente, las formas de participación ciudadana han pasado a ocupar un lugar relevante y controvertido en la agenda mediática.

Para considerar el peso de las formas de participación ciudadana en Latinoamérica, es evidente que el uso de los mecanismos de democracia directa se ha incrementado. En el período 1958-1982 hubo diez consultas populares, de las cuales seis fueron iniciadas por gobiernos autoritarios (dos dieron inicio a la transición, Uruguay 1980 y Ecuador 1979), mientras las restantes se produjeron en Uruguay durante períodos democráticos). En el período 1983-2008 se han producido 42 convocatorias, la mayoría se produjo en la última década.

Considerando las consecuencias para el sistema político de estas consultas en términos de apertura o fortalecimiento de la democracia, enfrentamiento político o reformas promovidas por este medio, y también el momento en que se han producido, entendemos que las formas de participación ciudadana como el plebiscito o el referendo

¹⁹ Tania Groppi de la Universidad de Siena dentro del observatorio electoral, ciudad de México. III seminario electoral. 6 y 7 de octubre del 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

es claramente relevante y tiene profundas consecuencias en la toma de decisiones de los países de la región: Bolivia, Venezuela, Ecuador y Uruguay.

En Venezuela, Bolivia y Ecuador la democracia directa se ha convertido en una potente arma de enfrentamiento político, en Bolivia y Venezuela usada tanto por el partido en el gobierno como por los grupos de oposición.²⁰

7. Conclusiones y propuestas

Conclusiones

Existen nuevas formas de democracia participativa, su incidencia, sobre la forma de gobierno: la democracia deliberativa y a la democracia participativa. Es así, como se consolida una nueva forma de abrir los procesos públicos de decisión a los más diversos niveles de gobierno, a todos aquellos que estén interesados.

La democracia participativa es un relacionamiento de la sociedad con las instituciones, a través de los siguientes elementos distintivos: 1) todas las formas de democracia participativa dan vida a técnicas directas para permitir que todos aquellos que estén interesados en una decisión pública se les consulte y expresen una posición propia; y 2) el efecto de la participación no es el de transferir el poder de las decisiones finales al mando de los participantes.

Mientras a lo que concierne a la democracia deliberativa, el objetivo es el de dar facultades de expresión a una voz del pueblo que vale la pena escuchar, una vez

²⁰ Yanina Welp y Nina Massüger, La democracia directa y sus diferentes culturas Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana, conferencia dentro del Observatorio Electoral.;6 y 7 de Octubre del 2010, México

garantizados los instrumentos necesarios para la formación de una opinión consciente e informada.²¹

Como un anhelo de nuestro legado histórico, a través de los años se han tratado de implementar las instituciones democráticas analizadas en nuestra Constitución Federal, sin que hasta ahora se haya arribado a ese resultado.

El tema de la participación ciudadana, se encuentra regulado en veintinueve legislaturas de nuestra República, incluyendo en Distrito Federal, en las que existe la expresa regulación como derecho ciudadano, el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato y la iniciativa popular, entre otras formas, por lo que resulta evidente que el sistema electoral mexicano en el ámbito estatal, si reconoce la importancia que tiene una verdadera implementación de los mecanismo de la participación ciudadana que son parte de la vida democrática de nuestro país.

Es el tiempo y las condiciones para una reforma, particularmente a los artículos 73 y 89, de nuestra Carta Magna, en el sentido de establecer el plebiscito para algunos actos emanados del titular del Poder Ejecutivo, como pueden ser que el Presidente solicite el plebiscito sobre actos o decisiones de su gobierno. Así como al Poder Legislativo, para que éste pueda solicitar realizar la consulta ciudadana a través del plebiscito sobre las propuestas de actos o decisiones del Presidente de la República. En este panorama, los temas del plebiscito serían los derivados del ejercicio de la función gubernativa del Ejecutivo nacional, claro está, bajo la reglamentación para los requisitos de la solicitud de plebiscito, la fijación de las reglas del procedimiento, los parámetros para la calificación de los resultados de la consulta y sus efectos.

Con lo anterior, no se viola la esencia del principio de la división de poderes, sino más bien se trata de un reforzamiento de la democracia, al permitir que los ciudadanos participen en las decisiones de más alto nivel y afectación de la población nacional.

²¹ Frosini Tommaso Edoardo. Ponencia dentro del observatorio electoral, ciudad de México. III seminario electoral. 6 y 7 de octubre del 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que pareciera ser, que solamente falta que la democracia participativa y sus formas, sean un derecho incorporado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Legislación secundaria.

Propuestas

Considero que sería relevante para el ejercicio efectivo de los derechos a la participación ciudadana en materia de plebiscito lo siguiente:

- Reformas a los preceptos constituciones 35, 36, 74, 115, 116 y 135,²² en el sentido de otorgar el derecho ciudadano a participar en plebiscito y referéndum, estableciéndolo también como una obligación acudir a las convocatorias sobre esos mecanismos, otorgar a la Cámara de Diputados del Congreso federal, la facultad expresa de legislar sobre los mecanismos de la democracia participativa y de convocar a plebiscito.
- La adopción, en las entidades federativas y nivel municipal, del sistema participativo, el mandato constitucional, respecto a que todas las constituciones y leyes de los Estados, garanticen el ejercicio ciudadano en las entidades de la República de las formas de la democracia participativa.
- Establecer condiciones y reformas, particularmente a los artículos 73 y 89, de nuestra Carta Magna, en el sentido de establecer el plebiscito para algunos actos emanados del titular del Poder Ejecutivo, como pueden ser que el Presidente solicite al Instituto Federal Electoral, que realice el plebiscito sobre actos o decisiones de su gobierno. Así como, al Poder Legislativo para que éste pueda solicitar el Instituto Federal Electoral,

²² Gacetas Parlamentarias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Número 13, de fecha 31 de abril de 1998; Número 586 de fecha 08 de septiembre de 2000; y Número 23 de 2000.

realizar la consulta ciudadana a través del plebiscito sobre las propuestas de actos o decisiones del Presidente de la República.

- Establecer el plebiscito, para actos emanados del titular del Poder Ejecutivo, esto es, el Presidente de la República.
- Adicionar el artículo 135 Constitucional, en el sentido de que las reformas o adiciones a la Carta Magna, bajo ciertos requisitos, sean objeto de referéndum o de plebiscito según sea el caso, en tanto no afecten determinadas decisiones políticas fundamentales.
- En cuanto al mecanismo del plebiscito, ante la notoria desigualdad de la regulación estatal de candados y barreras de acceso a ese instrumento, se propone establecer procedimientos que faciliten el acceso de los ciudadanos a esos mecanismos, por un lado reduciendo los porcentajes y número de ciudadanos que como requisitos para la procedencia de la solicitud se requiere, tratando de dar uniformidad a su regulación en las entidades de la República, dando prioridad al nítido sentido de la consulta popular que es materializar la decisión ciudadana.

Maestro Gonzalo Julián Rosa Hernández

Magistrado Electoral

Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco