



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA EL

LIC. OMAR HIDALGO CORTÉS

DIRECTOR DE TESIS

DR. JULIO CABRERA DIRCIO.



CONACYT

CUERNAVACA, MORELOS

MAYO, 2018



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**LA IMPORTANCIA DE LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

TESIS

PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA EL

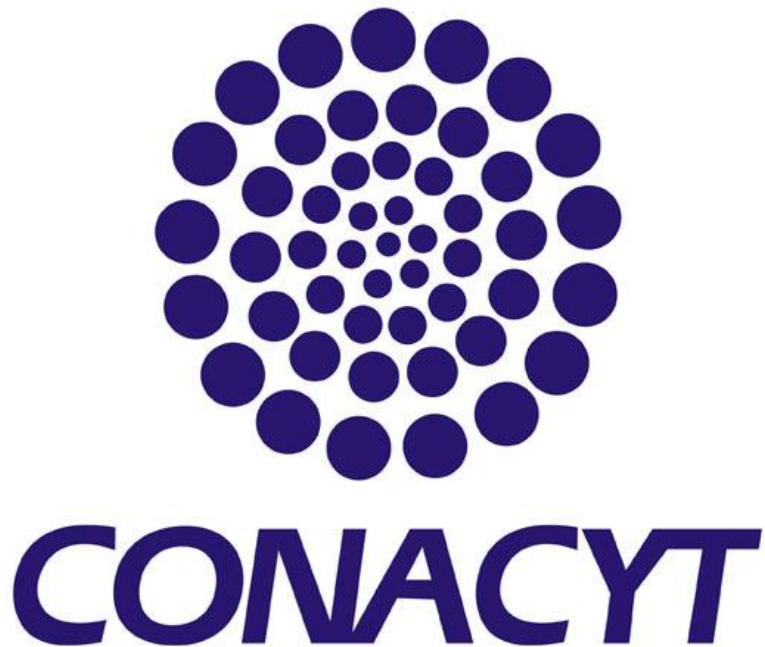
LIC. OMAR HIDALGO CORTÉS

DIRECTOR DE TESIS

DR. JULIO CABRERA DIRCIO.

CUERNAVACA, MORELOS

MAYO, 2018



**ESTA TESIS FUE REALIZADA POR
BECARIO NACIONAL CONACYT
EN EL PROGRAMA EDUCATIVO
DE MAESTRÍA EN DERECHO
PNPC (002478)**

DEDICATORIAS

A mi Dios y a mi señor Jesucristo

por permitirme la vida y poder concluir una meta más, por la familia que me dio y la gente que ha puesto en mi camino que me ha ayudado, por mis maestros de los cuales he aprendido bastante, por su infinita misericordia que ha tenido para conmigo.

A mis padres María Marcelina y Raúl

Por apoyarme en todo momento de mi vida y por los valores que me inculcaron por darme mi carrera de abogado, porque gracias a ellos soy lo que soy hoy en día, por su amor, preocupación y comprensión, gracias los amo.

A mi esposa Gabriela

Por su amor y apoyo incondicional que me ha dado, por su compañía tanto en mis fracasos como mis éxitos, por los hijos que me ha dado, por ser la ayuda idónea en mi vida.

A mis hijos Omar, Sinaí y Elías

Porque son una bendición en mi vida y todo lo que hago es para darles un futuro mejor, porque los amo.

A mi mentor y amigo el Doctor Julio Cabrera Dircio

Por confiar en mí, por su guía y apoyo incondicional, por compartir sus amplios y vastos conocimientos, por su excelente calidad humana, por su gran sabiduría y experiencia, por permitirme ser parte de un posgrado de calidad y de excelencia que ha enriquecido mi vida académica.

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I MARCO TEORICO	4
1.1 ESTADO	4
1.1.1 Población.....	4
1.1.2 Territorio	5
1.1.3 Gobierno	7
1.1.4 Orden jurídico.....	8
1.1.5 Poder soberano	11
1.1.6 Fines del Estado	12
1.2. CONCEPTO DE ESTADO	14
1.3. EL RÉGIMEN REPUBLICANO.....	17
1.4 LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO	19
1.4.1 La teoría de Platón	19
1.4.2 La teoría de Aristóteles	21
1.4.3 La teoría de San Agustín	23
1.4.4 La teoría de Thomas Hobbes	24
1.4.5 La teoría de Jean Jacques Rousseau	25
1.4.6 La teoría de Georg Jellinek	26
1.4.7 La teoría de Montesquieu	27
1.5 EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO.....	28
1.6 LA SOBERANÍA.....	31

1.7 LA DEMOCRACIA	34
1.7.1 <i>Democracia Social</i>	38
I.8 LA GOBERNANZA	41
I.9 EL PROCESO LEGISLATIVO.....	46
I.10 VETO.....	48
I.11 PLEBISCITO.....	51
I.12 EL REFERÉNDUM	53
CAPÍTULO II ANTECEDENTES DE LA DEMOCRACIA, GOBERNANZA, VETO, PLEBISCITO Y REFERENDUM	55
2.1 DEMOCRACIA.....	55
2.1.2 <i>Antecedentes de la democracia</i>	55
2.2 GOBERNANZA	61
2.2.1 <i>Antecedentes de la gobernanza</i>	61
2.3 EL VETO	67
2.3.1 <i>Antecedentes del veto</i>	67
2.4 EL PLEBISCITO.....	76
2.4.1 <i>Antecedentes de plebiscito</i>	77
2.5 EL REFERÉNDUM	81
2.5.1 <i>Antecedentes del referéndum</i>	82
CAPITULO III. MARCO JURIDICO Y DERECHO COMPARADO	86
3.1 EL MARCO JURÍDICO DEL VETO DE LAS NACIONES UNIDAS	86
3.2 EL VETO EN ESTADOS UNIDOS, ARGENTINA, COLOMBIA, ESPAÑA	88

3.2.1 Estados Unidos	88
3.2.2 Argentina	91
3.2.3 Colombia	92
3.2.4 España	94
3.3 LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESTADOS UNIDOS, CANADÁ, COLOMBIA, FRANCIA, GRAN BRETAÑA Y SUIZA.....	95
3.3.1 Estados Unidos de América	95
3.3.2 CANADÁ	102
3.3.3 Colombia	106
3.3.4 Francia	111
3.3.5 Gran Bretaña	114
3.3.6 Suiza	117
3.4 LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO LEGISLACIÓN FEDERAL Y LOCAL.....	122
3.4.1 La cohesión social	123
3.4.1 Concepto en Alemania	123
3.4.2 Concepto en Canadá	123
3.4.3 Concepto en Europa	124
3.4.4 Concepto en América latina	124
3.4.5. Iniciativa Popular.....	127
3.4.6. Plebiscito.....	127
3.4.7 Referéndum.....	128

3.4.8 Revocación de Mandato	129
3.4.9 Consulta Popular.....	129
3.5 LA CONSULTA POPULAR EN MÉXICO PROCEDIMIENTO Y ANÁLISIS.....	130
3.6 ANÁLISIS DE LAS LEYES LOCALES EN DONDE SE ABUSADO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA PARA SU REFORMA	135
CAPITULO IV EL VETO CIUDADANO Y LOS MEDIOS DE PARTICIPACION CIUDADANA	152
4.1 QUE ES EL VETO CIUDADANO A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM Y PLEBISCITO	152
4.2 PROCEDIMIENTO DEL VETO CIUDADANO ES A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM Y PLEBISCITO.....	161
4.3 CASOS DE APLICACIÓN DEL VETO A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM Y PLEBISCITO.....	162
4.4 MODIFICACIONES OBLIGATORIAS A LA LEY VETADA.....	162
4.5 PARTICIPACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES EN LA REVISIÓN DE LA LEY VETADA	163
4.6 LIMITANTES DEL VETO CIUDADANO A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM Y PLEBISCITO	164
CONCLUSIONES	164
PROPUESTA	165
BIBLIOGRAFÍA	177

Introducción

El Estado se ha transformado a través del tiempo debido a la necesidad de ajustarse a la realidad que vive la sociedad que va cambiando día a día, hoy con la nueva gobernanza se trata de que todos los sectores de la sociedad participen en la toma de decisiones, y por ende en las políticas públicas.

Los medios de participación ciudadana pueden contribuir, a que la gobernanza sea más efectiva, con la participación directa de los ciudadanos se busca que la sociedad se comprometa y sea corresponsable en la toma de decisiones, haciendo con ello una sociedad socialmente responsable.

La problemática que vive actualmente nuestra sociedad en su aspecto político, económico, cultural y social, así como la conformación de las diversas fuerzas políticas en nuestro país, hace necesaria la inclusión de medios de control en los cuales la sociedad pueda participar de una manera más directa en cuanto a la elaboración de las leyes y la toma de decisiones sobre temas trascendentales para la sociedad, a lo largo de la historia encontramos que los medios de participación ciudadana, dentro de la democracia datan de mucho tiempo atrás como se expondrá en el presente trabajo de investigación.

Este trabajo de investigación denominado la importancia de los medios de participación ciudadana en el proceso legislativo, en el cual estableceremos la necesidad de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones, para evitar con ello el abuso del Poder Legislativo en la elaboración y expedición de las leyes, se trata pues de un medio de control por parte de los ciudadanos, que busca evitar que el poder legislativo por si solo y en algunas ocasiones en complicidad con el Poder Ejecutivo e incluso con el Poder Judicial, expiden leyes a modo de la conveniencia de los actores que detentan en ese momento la titularidad de esos poderes, obteniendo con ello un beneficio desproporcional y desmedido con fines personales vulnerando con ello a la sociedad en su conjunto.

Por ello se trata de integrar el medio de participación ciudadana dentro del proceso legislativo como medio jurídico, político y social, que permita la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones emitidas por las mismas autoridades que eligió, y que afectan de manera directa a la ciudadanía, y se logre de manera real la participación de todos los sectores de la población, llevando a cabo la verdadera práctica de la democracia y soberanía, tal y como está plasmada en nuestra Constitución.

Implementar un medio efectivo de participación ciudadana, para la aprobación de las leyes, dentro del proceso legislativo, que permita y fomente la cultura política, la democracia por medio de la participación ciudadana, para lograr la gobernanza disminuyendo la desigualdad entre las clases sociales que ha disminuido la calidad de vida.

En el capítulo primero, utilizando el método teórico analítico, se va analizar el concepto de Estado y sus diversos elementos, así como los diversos estudios de los filósofos más importantes de la historia, que nos muestran las diferentes fases de lo que es el Estado, así como el tipo de representación, lo que implica la soberanía, la democracia así como un nuevo concepto que aparece hoy en día como lo es la gobernanza, asimismo, se analiza el proceso legislativo para la aprobación de propuestas o iniciativas de ley para fortalecer la participación ciudadana, así como una figura que solamente la tiene el presidente que es la facultad de oponerse a la expedición de las leyes, mecanismo que no cuentan los ciudadanos y que al final son los destinatarios de la norma, de igual manera se busca analizar las instituciones de participación ciudadana como lo es el plebiscito y el referéndum.

En el capítulo dos, a través del método histórico podemos observar y analizar los antecedentes de lo que es la democracia y como ha venido evolucionando el nuevo concepto como forma de gobierno es la gobernanza y su desarrollo histórico, también el veto, los antecedentes, así como la historia de los medios de

participación directa que permite la participación ciudadana, dándole un valor a la democracia en donde el respeto a la libertad de actuar y decidir no sólo para elegir a los gobernantes, sino también sobre las leyes que nos van a regir.

Los métodos de investigación utilizados son el inductivo, hipotético deductivo, analítico y sintético en el capítulo tres, tenemos el marco jurídico. en donde a través del método comparativo, se busca determinar cuál sería el medio eficaz, para que se pueda dar la participación de los ciudadanos en la elaboración de las leyes, comparando las instituciones de participación ciudadana con otras similares en las legislaciones de otros países, un ejercicio que nos genera un amplio conocimiento acerca del medio de prohibición que es facultad solamente para el Poder Ejecutivo, así como la forma de funcionar de los medios de participación ciudadana, de igual manera analizar los mecanismos de la democracia a nivel federal y local en México, así como instrumento de análisis del medio de participación ciudadana denominado consulta popular plasmado en nuestra constitución, así mismo se busca evaluar el desempeño del estado en la elaboración de las leyes y la evolución de las instituciones de participación de los ciudadanos en la aprobación de las leyes, que de haberse permitido su consulta a los ciudadanos probablemente no hubiesen sido reformadas.

El capítulo cuatro, empieza al señalar que es el veto ciudadano a través del referéndum y plebiscito, para acercarnos a la propuesta así como su aplicación y la vinculación de carácter obligatorio de las autoridades, para las modificaciones a la ley vetada, así como incluir las universidades que son las fuentes generadoras del conocimiento y del estudio de problemas que afectan a la sociedad y sus probables soluciones, lo que nos acercará a las conclusiones y propuestas, como lo es un identificar y diseñar un medio eficaz de participación directa que permitan a los ciudadanos de manera activa y efectiva poder decidir en la reforma y elaboración de leyes.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

1.1 Estado

Para poder abordar el problema que se plantea en esta tesis, es necesario entrar al estudio de lo que es la participación ciudadana y sus formas por lo que es de suma importancia y necesario conocer que es el Estado, sus componentes, así como sus características, evolución, situación actual, y tendencias hacia el futuro, para poder llegar a una reflexión más profunda del tema que aborda el presente trabajo de investigación.

El estado se compone de varios elementos que son los siguientes:

1.1.1 Población

Para Serra Rojas “La sociedad es la creadora de todas las formas políticas, entre ellas la más importante es el Estado, culminación de un largo y complejo proceso político”.¹

El elemento de población es desde el punto de vista de varios autores el más importante, ya que es el objetivo mismo del estado, ya que a través de este elemento se establecen las diversas relaciones humanas, que provocan la existencia del Estado, así tenemos que la sociedad tiene su base en la población. Y esta necesita estar regulada por un ente superior como es el Estado.

Sostiene el jurista alemán Hans Kelsen citado por Paoli Bolio, “que el sustantivo *Estado*, tiene más de una docena de significados diferentes y estas

¹ Serra Rojas, Andrés, *Teoría General del Estado*, 2ª. Ed, Editorial Porrúa, México, 1993. P. 240

connotaciones se contraponen o hasta se contradicen. Uno de los más frecuentes significados es el que identifica Estado con *sociedad*".²

Para Jellinek: "El reconocimiento de individuo como persona es el fundamento de todas las relaciones jurídicas, mediante este reconocimiento, el individuo adviene miembro del pueblo, considerado este en su cualidad subjetiva".³

Los habitantes al formar parte del Estado, se convierten en sujetos del mismo, cuya finalidad es buscar un fin común de bienestar colectivo, a través del reconocimiento de derechos, así como la carga de obligaciones, ambos otorgados por la ley, así encontramos que la población es la que construye la sociedad organizada, y por ende al Estado.

Serra Rojas señala "Los atributos sociales del hombre construyen la sociedad, desde una forma primitiva o rudimentaria hasta las más complejas sociedades modernas".⁴

1.1.2 Territorio

Jellinek señala que el territorio es la porción de tierra donde ejerce su poder soberano el Estado, y lo explica que es dos tipos: la negativa porque no permite que ningún otro poder se aplique sin su autorización; la positiva en tanto que todos los individuos que se encuentran en el espacio geográfico se deben de subordinar a la autoridad, todo el desarrollo del Estado solo se puede dar dentro de una área específica de tierra es decir el territorio⁵

Lo podemos definir como el espacio geográfico, es decir el lugar físico en donde se encuentra asentada la población y por ende la sociedad organizada, y que

² Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría del Estado*, 2ª. Ed., Trillas, México, 2016.pág. 19.

³ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*. 2ª. reimp, Fondo de Cultura económica, México, 2004.pág. 388.

⁴ Serra Rojas, Andrés, óp. Cit., p. 253.

⁵ Jellinek, Georg, óp. Cit., p.p.368,369.

este le pertenece, en donde a través de determinar los límites físicos también se establece el ámbito de competencia, es decir hasta donde llega la facultad del Estado en donde puede actuar sobre sus habitantes.

Cuando observamos el fenómeno Estado, lo primero que encontramos es un territorio como elemento primario; cuando pensamos en algún país, inmediatamente nos representamos mentalmente una parte del continente al que pertenece; es como si ante nosotros apareciera un mapa, la primera representación que se tiene del Estado es, pues, su elemento territorial; y tan cierto es, que en alguna época de la historia, el estado se identificó con el territorio; la doctrina feudal no es sino la idea del estado patrimonial; el señor es propietario de un feudo, de una extensión de tierra, y como el propietario lo puede todo porque posee un derecho absoluto sobre la tierra, los hombres que viven en su propiedad están sometidos a su voluntad; por eso el derecho de propiedad es su fundamento, la justificación del feudalismo. El Estado –si es que puede utilizarse este nombre para las organizaciones políticas medievales- era el territorio: de él derivaba la potestad, el poder público, para nosotros, sin embargo, el territorio no explica la esencia del Estado, porque aquel es un límite material, el medio geográfico de este.⁶

Haberle ejemplifica el elemento de territorio como un espacio cultural, que podría parecer que esta cuestión de territorio ya es obsoleta, debido a la dinámica constante de la globalización, en mercados, las comunicaciones, en donde parece estar siempre en movimiento, sin embargo actualmente constituye un fundamento de identidad cultural y de su individualidad histórica, en donde el Estado delimita y establece sus fronteras, pero este elemento del territorio incluso algunos Estados lo ofrecen como una forma de protección de derechos fundamentales, por ejemplo en los casos de los asilos políticos.⁷

El territorio no solo es el espacio geográfico en donde el estado desarrolla su autoridad y desempeña sus diversas funciones, sino que está vinculado con sus habitantes en el aspecto cultural, con su identidad y personalidad, en donde se debe

⁶ Cueva y de la Rosa, Mario, *Teoría General del Estado*, primera reimpresión, ediciones corunda, México, 2016. p. 50.

⁷ Haberle, Peter, *El Estado constitucional*, primera impresión, editorial Astrea, Ciudad Buenos Aires, 2007. p.p.106, 107, 108,109.

de asegurar los derechos fundamentales de todos los que conviven como una sociedad determinada.

1.1.3 Gobierno

Porrúa nos señala: “El Gobierno es esencialmente la acción por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos humanos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal”.⁸

Noguerón reflexiona “Gobierno entonces es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo y que se mantiene en vida mediante los impuestos (en nuestro País contribuciones)”.⁹

Podemos señalar que el gobierno está constituido por las diversas instituciones públicas que controlan dirigen y conducen al estado, estructuradas por la misma sociedad organizada, que ejercitan el poder coercitivo del gobierno dentro el territorio, los cuales son estructuradas de diversas formas de acuerdo al fin que buscan lograr.

También nos muestra Kelsen que en otras acepciones de estado se le confunde con poder, con pueblo o con territorio, que son ciertamente algunos de los elementos constitutivos. Otro equivoco que expone el jurista alemán, es el que se da entre la concepción del Estado visto como el conjunto de órganos, contrapuesto con la que ve cómo uno solo de ellos: el gobierno o poder ejecutivo. Esta es una confusión frecuente y en algunos países se habla en forma generalizada ya casi solamente de Gobierno y poco o nada de Estado. Entre ellos se encuentran Inglaterra y los países en los que el modelo de organización política del Reino Unido tiene impacto, como Estados Unidos de América o Canadá. En la tradición francesa en

⁸ Porrúa Pérez, francisco, *Teoría del estado*, trigésima primera edición, editorial Porrúa, México, 2012.P.300

⁹ Véase [http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_2\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_2).pdf) p. 50.

cambio, se habla del Estado como el conjunto de las instituciones públicas (jurídico-políticas), y se sigue manteniendo la diferencia entre Estado y Gobierno identificado este último con el Poder Ejecutivo.¹⁰

Tenemos así que el gobierno es la parte del Estado que se encarga de dirigir, conducir, las diversas actividades de sus habitantes, a través de las ordenes y el marco jurídico que nos señalan diversos supuestos normativos que debemos acatar como gobernados, todo con la finalidad de tener una convivencia armónica entre los miembros de la sociedad organizada, como fin último del Estado que es el bienestar común de todos sus miembros.

1.1.4 Orden jurídico

Dentro de las funciones del Estado se encuentra la de establecer un orden jurídico al respecto nos precisa Galindo:

“La de crear o constituir el orden jurídico, por medio del cual se producen normas generales, abstractas e impersonales, función legislativa, que rigen las relaciones entre gobernantes y gobernados y de estos entre sí, señalando las atribuciones y facultades de la autoridad, ya que, en un régimen de Derecho solamente puede actuar fundado en la ley”.¹¹

Es el marco jurídico que regula la actuación de las instituciones públicas, son todos los diversos ordenamientos jurídicos, que señalan las limitantes y derechos de los gobernados, pero también delimita las potestades y facultades del Estado obligándolo a realizar solo lo que le permite la ley, bajo el principio de legalidad, dando certeza jurídica a los miembros de la sociedad, de que el Estado no podrá extralimitarse en sus funciones, evitando así abusos y arbitrariedades por parte de

¹⁰ Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría del Estado*, 2ª. Ed., Editorial Trillas, México, 2016.p.20

¹¹ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, 2ª. reim., Editorial Porrúa, México, 2013.p.299,300.

los funcionarios públicos, orden normativo jurídico que se aplica dentro del territorio donde se encuentran asentados.

Al respecto Sabine menciona: “el estado de Las leyes se basa en la templanza o moderación como principal virtud y trata de conseguir la armonía fomentando el espíritu de la obediencia a la ley”.¹²

Por su parte Porrúa reflexiona en el sentido que, al irse organizando la sociedad, esta necesita un orden normativo, que asegure la convivencia que le permita un equilibrio en las relaciones entre sus habitantes, así como su organización en la composición de esa agrupación colectiva.¹³

Dentro de las actividades del estado se encuentra una que es interna y que es el orden jurídico, Uribe menciona “el orden jurídico. De él provienen toda una serie de actos –leyes, decretos, reglamentos, sentencias, negocios jurídicos, contratos- que se manifiestan en múltiples formas y pueden ser fácilmente reconocidos”.¹⁴

El estado para que pueda garantizar la convivencia armónica de sus habitantes, en sus múltiples relaciones, requiere de un conjunto normativo de leyes que dirijan su conducta entre ellos y con el estado, en donde a través de la observancia de estas, logre su finalidad, esta actividad es de carácter interno en donde las diversas normas otorgan derechos y obligaciones a todos los gobernados.

El estado no solo lo podemos ver como una agrupación natural, sino también como ese conjunto normativo que posee validez producida por el hombre, sin las cuales no existiría un orden pues no habría límites a la forma de como alcanzamos nuestros fines, pues sin la existencia del orden jurídico nada impediría que el propio

¹² Sabine, George H. *Historia de la teoría política*, 12ª. reimp., Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2013, P.82

¹³ Porrúa Pérez, Francisco, óp. Cit., p. 25.

¹⁴ González Uribe, Héctor. *Teoría política*, 1ª reimp. Editorial Porrúa, México, P.4

hombre dañara a otro hombre, esta es la razón por la cual es necesario que la sociedad garantice a sus miembros la protección de sus derechos más preciados.

Bolio nos señala que en el concepto del Estado se tiene la creencia de que el Estado es una relación de poder que se ejerce entre gobernantes que controlan a los gobernados que imperan sobre ellos.¹⁵

El mismo Kelsen citado por Bolio al respecto señala:

“El Estado es una relación de dominio, es decir una relación en la cual la voluntad de uno se convierte en motivo de la conducta de otro, a la cual se dirige la primera voluntad”.¹⁶

El Estado ejerce el poder sobre los ciudadanos en virtud de que los ciudadanos, le ceden parte de sus libertades a cambio que este las tutele con el poder coercitivo que le otorga el orden jurídico, pues de otra forma si no existiera el estado no habría forma de ejercer dominio sobre el elemento de población.

*Para weber El Estado, como todas las asociaciones o entidades políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que se considera como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan.*¹⁷

Para el Doctor Reyes y Barajas “El devenir histórico ha implicado una evolución del término Estado de Derecho, el cual inicio con el objeto de que el Estado funja como un guardián del cumplimiento de la ley. En un Estado Constitucional de Derecho, en el cual se desenvuelve México, cada poder tiene funciones específicas. En el caso de los servidores públicos (jueces, magistrados y ministros) tienen atribuidas sus funciones establecidas por ley. Por tanto, toda

¹⁵ Paoli Bolio, Francisco José, *óp. Cit.*, p.20

¹⁶ Idem

¹⁷ Weber, Max, *El político y el científico*, 6ª. Ed., Editorial colofón, México, 2004. p.9.

actividad del Poder Público no puede realizar actos que no esté expresamente autorizado por la ley”.¹⁸

Jellinek nos menciona que “El Estado como dominador o autoridad (“herrscher”), esta doctrina radica también en una representación ingenua que identifica al estado con el gobierno. Las personas que ejercen la autoridad han sido consideradas en todos los tiempos por muchos como la encarnación del Estado y, por tanto, como su verdadera realidad”.¹⁹

1.1.5 Poder soberano

Porrúa nos indica: “En la sociedad humana estatal el orden jurídico creado, aplicado y sancionado por un PODER que dispone de facultades necesarias para ese objeto, en ultima y suprema instancia, de manera INDEPENDIENTE de otro poder que le sea superior , y que por ello se llama SOBERANO”.²⁰

Al respecto Galindo nos menciona “En el Estado moderno el poder es a la vez, capacidad para crear el orden jurídico y fuerza para someter la conducta de los gobernados a ese orden. El poder no tiene otra barrera que la autolimitación del Estado”.²¹

El poder soberano es aquel que se encuentra sobre cualquier otro, que tiene autonomía, que no está sujeto a ningún otro, estableciendo una relación de supra a subordinación sobre la población, y en un plano de igualdad con otros estados.

Cueva nos indica la tercera representación del Estado nos lo hace ver como un poder que se ejerce sobre la comunidad humana que habita un territorio: cuando

¹⁸ Reyes, Ladislao y Barajas, Jennifer, “*La Suprema Corte De Justicia De La Nación, ¿Un Órgano Administrador O Legislador?*”, en OJEDA, Ruth y LOPEZ, Leonor (coords.), 2017, Gestión Social organizaciones humanas para una sociedad social incluyente, México, UADY, p.7390.

¹⁹ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, 2ª. Reimp., Editorial FCE, México, 2004.p.166

²⁰ Porrúa Pérez, francisco, óp. Cit., p. 25.

²¹ González Uribe, Héctor, óp. Cit., p.318

se medita sobre el Estado, solo provisionalmente se atiende al territorio y a sus habitantes; más tarde se recurre a la idea del poder, es decir, no se puede pensar que las leyes son dictadas por el territorio, y a veces ni siquiera por los hombres, sino por el poder.²²

Avalos nos menciona: “Un pueblo llega a constituirse en Estado de modo retroactivo sólo si organiza un poder soberano unificado que únicamente tenga derechos y ningún deber. Ese poder soberano unificado es el pueblo, pero considerado como una idea de la razón”.²³

Cuando el pueblo se organiza y establece un conjunto normativo jurídico, que es independiente aún de cada uno de sus creadores en lo individual, lo cual le permite garantizar su aplicación, sin sumisión a ninguna persona o institución y sobre el cual no existe otro poder sino el de la voluntad colectiva que lo creó, estaremos hablando de Poder soberano.

Después de conocer los elementos que conforman al Estado es necesario hablar de la teleología del Estado, es decir que es lo que se busca en su conformación cuál es su finalidad, propósito u objetivo que tiende a realizar.

1.1.6 Fines del Estado

Para poder llegar a entender la finalidad del Estado, es necesario entender el porqué de la agrupación humana, y para que se conforma esa sociedad unidad, es decir esta cohesión o unión social tiene un objetivo, un propósito, un fin.

²² Cueva y de la Rosa, Mario, *Teoría General del Estado*, óp. Cit., p. 52.

²³ Avalos Tenorio, Gerardo, *Ética y política para tiempos violetos*, 1ª. imp., Editorial mc editores, México, 2016. P.71.

Al respecto Gonzales nos explica:

“El estado no solo es el territorio, sino que para que este se forme se requieren lazos de solidaridad, y para constituir esta asociación política intervienen aspectos espirituales y naturales de sociabilidad del hombre, que busca la realización de un bien superior y para ello requiere dirigir sus esfuerzos para alcanzar ese fin”.²⁴

Regulada la sociedad por un orden jurídico, las actividades humanas son multifacéticas pues engloban una serie de actividades y diversas maneras de pensar entre una persona y otra, sin embargo, estas tienen un mismo fin, que es la obtención de un estado de bienestar en cada uno de los individuos que conforman la población.

Galindo señala que el Estado es una creación teleológica del hombre debido a la sociabilidad humana, realiza una serie de actividades permitidas y definidas por la ley, que buscan la satisfacción de las necesidades humanas, siendo el Estado solo un medio para que el hombre pueda cumplir con sus fines, que solo puede llevar a cabo a través de una dependencia reciproca y estructuración política.²⁵

A través de ceder parte de sus derechos humanos inherentes, le otorga al estado la potestad para que este las proteja y tutele, haciendo posible la armonía entre sus miembros que la conforman, el objeto y fin del Estado concurre con la satisfacción de las necesidades humanas colectivas de sus gobernados, de su población. Al satisfacer al menos las necesidades más esenciales de la población se llega al BIEN PUBLICO.

²⁴ González Uribe, Héctor, *óp. Cit.*, p.298

²⁵ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, Óp., cit. p.p.295,296.

Al respecto Francisco José Paoli Bolio señala que los fines que el Estado busca alcanzar como ente superior, conformado por los individuos que integran la sociedad son los siguientes:

“Los fines del Estado (teleología) son aquellos que lo articulan, le dan vida y sentido o, dicho de otro modo, son su justificación. Se trata de los grandes objetivos que el estado quiere alcanzar los fines principales son el logro del bien común, la justicia, la seguridad y la preservación de los derechos humanos”.²⁶

Una vez establecidos los elementos y fines del estado. Nos damos cuenta que el Estado existe en virtud de un grupo de individuos que se agrupa y asocian, con la finalidad de integrar una sociedad con un fin en común, pero para que se lleve a cabo en armonía esta convivencia, se requiere un ente superior que garantice a cada uno de sus miembros el efectivo reconocimiento desarrollo y desenvolvimiento de sus derechos humanos, para evitar abusos de los mismos individuos que lo conforman, es así como surge el Estado. Que es una súper-persona jurídica moral a la cual se le atribuyen derechos y obligaciones, patrimonio y personalidad jurídica con la finalidad de la satisfacción de las necesidades ilimitadas colectivas.

1.2. Concepto de estado

Después de establecer los elementos del Estado vamos a ver algunos de sus conceptos y definiciones.

De acuerdo al diccionario etimológico español en línea la palabra estado etimológicamente, significa lo siguiente:

La palabra estado viene del latín status, y este del verbo stare (estar parado). De ahí paso a significar a algo parado, detenido, como un status quo, (en la situación actual), que también

²⁶ Paoli Bolio, Op, cit., p.107

se puede usar en “estado” de ánimo. De ahí se empezó a usar para referirse al estado de la situación pública con un status reipublicae (el estado de la república).²⁷

Para González la palabra Estado, “Denota la organización política suprema de un pueblo. Pero en si misma considerada y de acuerdo con su etimología, tiene un sentido más amplio y general. Quiere decir, simplemente, la situación en la que se encuentra una cosa, un individuo, una sociedad”.²⁸

La palabra estado etimológicamente significa estar detenido en una determinada condición actual, como lo es con las formas de organización política que guarda actualmente una nación.

La doctora Amparo conceptualiza al Estado como un término, concepto difícil y complicado ya que en diversos textos literarios suelen utilizarse para mencionar a una nación, sin embargo, a pesar del variado número de definiciones de Estado la mayoría de los autores incluyen los elementos de la población, gobierno, así como el del poder ejercido únicamente por el Estado, señala tres aspectos fundamentales que son el marco normativo, el poder que tiene el Estado para hacer cumplir y las contribuciones.²⁹

El Estado debido a la explosión demográfica, requiere de diversificar sus funciones y competencias, asignándole una tarea específica a cada órgano de gobierno, buscando con ello la especialización y profesionalización de sus funciones, lo que provoca que los presupuestos de ingresos y egresos sean cada vez mayores, lo que ocasiona el aumento en el pago de las contribuciones ya impuestas en otros ejercicios fiscales, así como la aparición de nuevas contribuciones, esto con el fin de sufragar los gastos que tienen el estado.

Porrúa nos dice que: “El estado es una sociedad humana, asentada de manera permanentemente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder

²⁷ Véase <http://etimologias.dechile.net/?estado>, consultado el día 11 de agosto de 2016.

²⁸ González Uribe, Héctor, *óp. Cit.*, P.141.

²⁹ Amparo Casar, María, *sistema político mexicano*, editorial Oxford, segunda edición, México, 2015, p. 5.

soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.³⁰

Jellinek aborda el concepto de Estado desde dos vertientes y al respecto señala:

Que existe un concepto social y otro jurídico, el primero son las diversas relaciones sociales que provocan todas las acciones entre los hombres, en donde es el propio ser humano el elemento esencial de esas acciones, estas funciones son el resultado de una modalidad psíquica en donde el hombre concibe primero en su mente la acción para después exteriorizarla, por ello se concibe al estado como una función de la comunidad humana. El segundo se considera como sujeto de derecho, como una corporación conformada por individuos dotada de una autoridad que ejerce dominio sobre sus miembros. ³¹

Por su parte Paoli Bolio, lo explica desde dos puntos de vista:

El Estado puede verse de dos maneras, 1) como una construcción teórica, ideal, conceptual que define la forma de organizar el poder político para propiciar el bienestar de los ciudadanos, mantener el orden en una nación y garantizar el respeto a los derechos humanos en un sistema jurídico que, a partir de una Constitución, prescribe su objeto social; y 2) materialmente es una entidad pública, dotada legalmente de órganos, aparatos y estructuras físicas, recursos económicos y fuerzas armadas, que permiten el control organización y desarrollo de una población y un territorio delimitado y conduce la política exterior. Lo más adecuado es verlo de las dos maneras, como concepción y programa de lo que un Estado debe ser (perspectiva ideal normativa) y como es en realidad un Estado nacional específico (perspectiva realista).³²

El Estado es una unión solidaria de hombres, que buscan la ayuda mutua, como una consecuencia natural y necesaria, debido a las necesidades ilimitadas que tiene el ser humano, creando instituciones que le permitan alcanzar un fin

³⁰ Porrúa Pérez, Francisco, *teoría del Estado, óp. Cit.*, p.198.

³¹ Jellinek, Georg, *óp. Cit.*, P.188, a196.

³² Paoli Bolio, Francisco J., “*Estado nacional y gobernanza global: definiciones, conceptos y reflexiones*” en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 259.

común, subordinándose de manera voluntaria a una autoridad independiente que ellos mismos crean, asentados dentro de una porción territorial definida, y que describe la situación actual de una nación.

1.3. El régimen republicano.

En nuestro país tenemos como forma de gobierno el régimen republicano, en este sistema no existe un monarca absoluto como en la monarquía que ejerce el poder de manera total y absoluta, de igual forma no está ejercido el poder por un grupo de personas que forman parte de una sociedad como sucede en la aristocracia, sino que aquí el poder soberano esta ejercido por los representantes que son elegidos a través del voto que se deposita en las urnas, ellos son los que se encargan de dirigir y gobernar con el poder que les ha concedido la ciudadanía.

Para Machorro citando a Montesquieu "El Gobierno republicano es aquel en que el pueblo en cuerpo o la Mayor parte de él, tiene el soberano poder; el monárquico, en el que uno solo gobierna, pero con leyes fijas y establecidas, en vez que, en el despótico, uno solo, sin ley ni regla, lo arrastra todo con su voluntad y antojo", decía Montesquieu, Tácito comienza antes oponiendo al régimen de los reyes, el de libertad. Por otra parte, si atendemos a la etimología, republica significa, cosa de todos "**res publica.**"³³

Ricardo Zazueta Villegas al dar la noción de estado señala lo siguiente:

Nicolás Maquiavelo fue el primero en usar la expresión estado en su acepción moderna. Este transformaría el pensamiento político tanto por las estrategias para la centralización del poder, como por su clasificación. De las formas gobierno. Para el filósofo italiano, solo existen dos

³³ Machorro Narváez, paulino, *Apuntes para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*, Suprema Corte de la Nación, Editorial Color, México, 2015. pp. 312,313.

categorías: el principado y la república. Mientras la segunda se integra por la aristocracia y la democracia. La primera por las monarquías.³⁴

El fundamento constitucional de nuestra forma gobierno y del régimen republicano se encuentra en el artículo 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.³⁵

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.³⁶

La doctora María Amparo Casar dice que el fundamento de nuestra forma de gobierno se encuentra en el artículo 40 y 49, en razón de que el poder no radica en una sola persona y señala “Es una república porque el poder no se concentra en un solo individuo y la jefatura del estado no es vitalicia ni hereditaria”³⁷

³⁴ Zazueta Villegas, Ricardo, *participación ciudadana*, Editorial Porrúa, México, 2003. P. 29,30.

³⁵ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf consultado el día 05 de Abril de 2016.

³⁶ Idem.

³⁷ Amparo Casar, María, *óp. Cit.*, p. 40.

1.4 La teoría general del Estado

Es necesario realizar una reseña de LA TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, pues a través de diversos pensamientos y teorías de distintos autores, nos puede dar un panorama más amplio de cómo ha ido evolucionando y cambiando el Estado.

1.4.1 La teoría de Platón

En su teoría Platón plantea que los filósofos deben ser los gobernantes, debido a que ellos tienen el conocimiento, que es a través de la fuerza como se debe de persuadir a la población de tomar un camino u otro, ya que de otro modo no hay esperanza para el ser humano, también distingue las formas de gobierno, señalando que la oligarquía es la forma más inconveniente para gobernar en donde los ricos gobiernan como es el caso de nuestro país, en donde los pobres no tienen o es casi nula su participación en la toma de decisiones que los afecta.

Serra citando a Platón señala:

“Concibe al estado como un hombre gigantesco, integrado por labradores, militares y los magistrados. El filósofo es el más sabio y virtuoso para gobernar, en un régimen aristocrático”.³⁸

Cuando Sabine cita a Platón menciona que el gobernante no debe tener limitación alguna por un orden jurídico, y que este orden solo sirve para resolver casos comunes, que en el Estado perfecto el gobernante no necesita la aprobación de los gobernados, y que la ley solo sería una traba para la actuación en la cual él es un artista.³⁹

Partiendo de esta idea de Platón si dejamos que gobierne libremente sobre nosotros el gobernante sin sujeción a las leyes, lo que ocurre es que se vuelve

³⁸Serra Rojas, Andrés, Teoría General del Estado, 2ª. Ed, Editorial Porrúa, México, 1993, p.171.

³⁹ Sabine, George H, *óp. Cit.*, P.79, 80.

despótico o un defraudador robando los bienes del Estado, puesto que es un hombre y por hábil o preparado que esté, ya sea siendo un filósofo, estadista, politólogo, sociólogo etc. no deja de tener ambiciones, deseos, pasiones como cualquier ser humano, como ocurre la realidad que vive nuestro país.

Por su parte Bolio menciona:

"El Político, Platón se refiere solamente a cinco de las formas de gobierno que en *La Republica* enuncio como seis. A la democracia la refiere como si fuera una sola forma y así recuenta solo cinco cuando antes ha tocado a seis. Aunque turbinen matiza que el gobierno popular o democrático puede tener una forma mala y una buena".⁴⁰

La forma de gobierno que le parece peor a Platón es la oligarquía, que se ha definido desde *La Republica* de la siguiente manera: "Gobierno basado en el censo de la renta, en la cual mandan los ricos, sin que los pobres tengan parte en el gobierno".⁴¹

Platón considera a la democracia como una forma de gobierno que puede tener dos facetas una positiva y una negativa, sin embargo, si se logra la faceta positiva a través de la participación directa, de todos los sectores de la población, se puede llegar a lograr una comunidad justa y sabia.

Héctor Gonzales Uribe comenta la obra *Las leyes* en el sentido, que el Estado tiene la obligación de que los gobernados respeten y hagan el bien y sancionar las malas acciones, lo que hace del gobierno humano algo divino y esto lo hace omnipotente y por ello es necesario regular el poder a través de un texto constitucional que puede ser de tipo monárquico o democrático⁴².

Sabine señala de Platón acerca de su obra *Las leyes* que el mejor de los Estados es el de la democracia cuando está sujeto al orden jurídico, tratando de

⁴⁰ Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría del Estado*, óp. cit., p.25.

⁴¹ Idem.

⁴² González Uribe, Héctor, óp. Cit., P.619

mezclar lo monárquico y lo democrático, admite que el Estado no se puede apartar del consentimiento y la participación ciudadana.⁴³

Si se analiza a Platón, él concibe a la democracia como el Estado perfecto en cuanto esté sometido al conjunto normativo establecido, para limitar el poder y dirigir la conducta de los hombres, en el que los gobernantes permitan que los ciudadanos tomen decisiones, a través de la participación de sus habitantes.

1.4.2 La teoría de Aristóteles

Este pensador aplica el método de las ciencias naturales consistente en la observación, a través de este método logra obtener datos reales que incluye en sus obras, su teoría se basa en el orden natural, que existe como atributo o cualidad de las cosas, así como la naturaleza pensante del ser humano.

Al respecto Galindo sintetiza “Aristóteles divide las ciencias en tres clases, teóricas o especulativas, ciencias prácticas y por último las poéticas, y que las segundas se encargan de regular la conducta del ser humano en el aspecto personal y social, bajo las cuales se conforma el estado”.⁴⁴

Serra citando a Aristóteles señala, “Partiendo de la comunidad, considera que el hombre es un animal político, que en la sociedad política logra su perfección y el bien es grande en escala, siendo la injusticia el mayor mal. Su doctrina se apoya en la experiencia”.⁴⁵

Bolio citando a Aristóteles menciona:

Aristóteles dice que la sociedad y el Estado son asociaciones naturales que realizan los seres humanos para alcanzar un bien. La asociación que incluye a todas es así el Estado, es pues, la organización política de la sociedad, la agrupación de los hombres en una ciudad (*polis*),

⁴³ Sabine, George H, óp. Cit., p. 81.

⁴⁴ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, Óp., cit. p.23.

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés, óp. Cit., p.171.

para tratar y resolver asuntos públicos: que atañen a todos los habitantes de ella. El Estado, en la concepción aristotélica, se refiere a una entidad que sostiene un conjunto de relaciones, hacia su interior y con otras entidades, que se desenvuelven y son realizadas largamente por los ciudadanos y por las autoridades; se refiere también a una permanencia estable y duradera de esas relaciones.⁴⁶

Para que existan el conjunto de relaciones a que se refiere Aristóteles, se debe de crear un equilibrio entre las diversas clases sociales, tenemos la llamada clase baja o pobre, la clase media baja, la clase media alta y la clase alta o rica, a todos les afectan la toma de decisiones, de ahí la importancia de que todos participen en estos procesos, para que no exista un desequilibrio y evitar abusos de parte de alguna de estas organizaciones políticas.

Otra conclusión respecto de la organización de la sociedad, que se inclina para ponderar el término medio: el núcleo más sano de una comunidad política, es aquella parte de la población ciudadana en la que se ubican las personas con una posición intermedia entre los esclavos y los nobles, lo que hoy llamarnos la *clase media*, ella produce la nivelación y evita la confrontación se plantea, entre los muy ricos y los pobres; en las posiciones extremas.⁴⁷

Aristóteles realiza un análisis de las clases de autoridad, la que existe del gobernante que se sujeta a las leyes, la de los amos sobre el esclavo, la que existe en la familia, Sabine en su resumen del pensador comenta “En consecuencia, el Estado ideal, si bien no es una democracia, incluye al menos un elemento democrático. Es una comunidad de iguales que aspira la mejor vida posible y deja de ser comunidad o auténticamente política si la discrepancia entre sus miembros es tan grande que estos dejan de tener la misma virtud”.⁴⁸

⁴⁶ Paoli Bolio, Francisco José, *Teoría del Estado*, óp. cit., p.27.

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Sabine, George H, óp. Cit., p.94, 95.

1.4.3 La teoría de San Agustín

San Agustín junto con otros pensadores cristianos como San Ambrosio y San Gregorio, consideraban que la iglesia tenía que tener participación directa en la conformación del Estado que este debería ser cristiano, González de la teoría de san Agustín destaca “El Estado, como tal, es de origen divino, pero la necesidad del poder coactivo, si es consecuencia del pecado original. La justicia no es una creación del poder civil, sino una potestad eclesiástica.”⁴⁹ Consideraba a las demás religiones como paganas incapaces de llegar al Estado ideal.

Por su parte Porrúa siguiendo a San Agustín dice que el “Estado tiene un origen divino y de la naturaleza del hombre, considera que existe una autoridad que puede ejercer su dominio aun en contra de la voluntad de los habitantes a causa del pecado, que el ser humano puede actuar de dos formas bien o puede lastimar a sus semejantes y que por ello se necesita de una coacción”.⁵⁰

Por su parte, Galindo señala de San Agustín que: “El Estado solamente se justificaba cuando lograba mantener la paz en la tierra y preparaba al hombre para vivir en la ciudad de Dios; por tanto, lo concebía como temporal y con tendencia a desaparecer, sostuvo que la ley eterna debía ser respetada siempre y la ley temporal solamente cuando no se opusiera a ella”⁵¹

Para poder entender el pensamiento de San Agustín lo necesitamos situar en su época, que fue a la caída del imperio romano, en donde se acusaba al cristianismo de haberla provocado, en su obra la Ciudad de Dios hace una reseña de partes de la biblia, ejemplificando lo que debería ser un estado ideal, que existe una ciudad terrenal y otra celestial, que el ser humano no solo está constituido de cuerpo sino también de espíritu y de donde viene la lucha del hombre y que la

⁴⁹ González Uribe, Héctor, óp. Cit., P.624.

⁵⁰ Porrúa Pérez, Francisco, *teoría del Estado*, óp. Cit., p. 72

⁵¹ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, Óp., cit. p.128.

justicia le pertenecía a la iglesia y no a la sociedad, que un Estado solo podía llegar a ser el mejor si profesaba la religión cristiana, menospreciando a las demás religiones.

1.4.4 La teoría de Thomas Hobbes

Hobbes trata de explicar la naturaleza humana desde el punto de vista científico, en lo individual como colectivo, sin embargo, no es tan fácil comprobar la conducta del ser humano que puede ser variada de persona en persona, de comunidad en comunidad, debido a la diversidad de pensamientos, valores, cultura etc.

Ahora bien, la igualdad de los hombres es la fuente de la guerra de todos contra todos, es la causa de que el hombre –es la frase conocidísima de Hobbes, - sea el lobo del hombre. De la igualdad nace la desconfianza, pues "un agresor no teme a otra cosa que el poder singular de otro hombre"; de la desconfianza nace la guerra, ya que "dada esta situación de desconfianza, ningún procedimiento tan razonable existe para que un hombre se proteja asimismo como la anticipación, es decir, el dominar por medio de la fuerza o de la astucia a todos los hombres que pueda, durante el tiempo preciso, hasta que ningún otro poder sea capaz de amenazarle". Naturalmente que los demás hombres intentaran también el dominio sobre el agresor, y de ello resulta la guerra de todos contra todos.⁵²

Señala que el Estado debe de regirse por un poder lo suficientemente firme y fuerte, para poder dirigir a todo el conglomerado social, es partidario del absolutismo, que el poder, es decir la potestad total y absoluta de decidir los destinos de todos los habitantes debe de concentrarse en un solo hombre.

Hobbes era un científico empírico obteniendo de sus vivencias y de la observación del estado de la naturaleza, las ideas de su doctrina política, entre ellas que la igualdad era la causa de las guerras, debido a la desconfianza que existe entre los hombres, por la incertidumbre que tiene de que al ser iguales un semejante

⁵² Cueva y de la Rosa, Mario, óp. cit., p. 548.

le pueda hacer daño y por ello se trata de anticipar dominando a los demás ya sea por medio de la fuerza o por medio de la inteligencia.

1.4.5 La teoría de Jean Jacques Rousseau

Una vez que la razón a hecho salir a los hombres del estado de naturaleza en el cual cada uno se debía a sí mismo, en el que la sociedad propiamente no existía, los hombres establecen un contrato pero al ceder cada contratante su soberanía individual y sus derechos a la comunidad, aparece una institución, el Estado, que recoge los poderes individuales y los concentra por encima de las voluntades individuales se erige la voluntad general que es la que en todo momento tiende al bien de la comunidad.⁵³

Juan Jacobo Rousseau, expone los principios básicos de esta teoría de la siguiente manera “Supongo a los hombres recién llegados al punto en que los obstáculos que perjudican su conservación en el estado de naturaleza logra vencer mediante su resistencia a la fuerza que cada individuo puede emplear para mantenerse en dicho estado. Desde este momento el estado primitivo, no puede subsistir, y el género humano perecería si no cambiase de manera de ser”.⁵⁴

El contrato social nace de una necesidad de los miembros de una sociedad, la cual necesita un orden y un ente que aplique ese orden, cediendo parte de sus libertades cada integrante de la comunidad, para que ese ente superior formado de las voluntades en un principio individuales, pero con un fin común, la de la protección de sus derechos crea una voluntad colectiva que es el Estado.

⁵³ Rousseau, Jacques jean, *El contrato social*, 1 Ed, Editores Mexicanos Unidos, México, 2014.p.p.23,24.

⁵⁴ *Ibíd*em, p.36.

1.4.6 La teoría de Georg Jellinek

Como últimos elementos objetivos del estado encontramos una suma de relaciones sociales que se traducen en actividad entre hombres, o más exactamente, que el concepto de la suma significa ya una forma subjetiva de síntesis, una yuxtaposición y sucesión, determinadas en las relaciones de las actividades exteriores de hombre a hombre, es pues no una sustancia, sino exclusivamente una función es y ha de ser el hombre.⁵⁵

Realiza un estudio desde el punto de vista psicológico, tratando de explicar el porqué de la conducta del hombre, como individuo que forma parte de la sociedad, porque se asocia, porque actúa de determinada manera dentro de la estructura social, es una gran aportación a la Teoría del Estado, si partimos de que el estado es un conjunto de individuos.

Para Jellinek cuando habla del concepto social de Estado nos explica “Pero tal función es exclusivamente una modalidad psíquica, y si produce efectos físicos, se manifiestan siempre mediante aquellos por lo cual la función del Estado encaja dentro de del orden de los fenómenos psíquicos”.⁵⁶

La significación práctica de la determinación de los fines del Estado consiste en que mediante ella se completa la necesaria justificación ética y psicológica del mismo. La doctrina de los fundamentos justificativos del estado solo podía legitimar la institución de este, pero no el Estado en su forma individual, y aquí es precisamente donde entra la doctrina de los fines del Estado. tanto la conciencia ingenua como la convicción científica han de imponerse necesariamente la cuestión de saber porque las instituciones del Estado, que no son poderes ciegos de la naturaleza, existen y adoptan realmente formas cambiantes mediante el influjo de la voluntad humana.⁵⁷

Es necesario estudiar al individuo en lo particular para conocer sus necesidades, deseos, pasiones, sentimientos, para poder entender al ente colectivo, ya que al final esa suma de conductas y de voluntades, las cuales en

⁵⁵ Jellinek, Georg, Teoría General del Estado, óp. Cit., p.188

⁵⁶ Idem

⁵⁷ Ibídem. 239

algunas ocasiones van encaminadas a crear consecuencias jurídicas y otras se hacen sin esa intención, sin embargo, también producen esos efectos.

Para Kelsen la producción de derechos se da de la siguiente forma:

“Pero el problema de la forma estatal, como cuestión referente al método de producción del derecho, no se da solamente en la grada constitucional, ni siquiera solo en la legislativa, sino en todos los niveles de producción de derecho y, en especial, en los diversos, casos de instauración de normas individuales: acto administrativo, sentencia Judicial, negocio jurídico”.⁵⁸

1.4.7 La teoría de Montesquieu

Afirma este autor “supongo tres definiciones o mejor dicho tres hechos a saber: que el gobierno republicano es aquel en el que el pueblo, en cuerpo o solo parte de él, ejerce la potestad soberana; que el monárquico es aquel en el que gobierna uno solo, pero con arreglo a leyes fijas y establecidas; que a diferencia de este, el despótico es aquel en que uno solo, sin ley ni regla, lo dirige todo a voluntad o capricho”.⁵⁹

Montesquieu hace una distinción entre las formas de gobierno en su obra *El espíritu de las leyes*, otra de las grandes aportaciones que hace es la división de poderes y los contrapesos que deben de hacer para que se dé un equilibrio entre estos, y así evitar un abuso por parte de alguno de estos, que no se concentren los tres poderes en una sola persona o institución.

Las ideas de Montesquieu fueron determinantes para la vida política de muchos países. Los estados Unidos de América se consolidaron como nación independiente, y asumieron la división de poderes para su gobierno federal. Lograda

⁵⁸ Kelsen Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, Editorial Porrúa, 2015, p.p.286.

⁵⁹ Serra Rojas, Andrés, óp. Cit., p.439.

la independencia México acogió el principio y lo consagró en sus constituciones centralistas y federalista.⁶⁰

En su obra *Del espíritu de las leyes*, Montesquieu abogó por depositar el gobierno del Estado en los poderes que actualmente se conocen: ejecutivo, legislativo y judicial. El fin de su doctrina era que el poder frenara al poder; esto es, que cada poder sirviera de contrapeso para los otros dos, con tal de evitar la reunión del gobierno en un solo individuo o en una sola cooperación, lo que genera despotismo⁶¹

La teoría de Montesquieu tiene como finalidad que los poderes se limiten entre sí, para evitar excesos, sin embargo, no existe un contrapeso que sea efectivo en nuestro país, por parte de los ciudadanos para limitar o frenar el poder, como ha pasado en la práctica, que tanto el poder ejecutivo con una iniciativa, el legislativo aprobándola, y el judicial, pese a la interposición de la consulta popular, convalida lo realizado por los otros dos poderes, dejando en estado de indefensión a la sociedad.

I.5 El régimen representativo

Este sistema es el que está establecido en nuestro país, en donde los ciudadanos se encuentran limitados en la toma de decisiones, debido a que eligen directamente a sus representantes, los cuales deciden por los que los eligieron sin consultarlos, ya sea una decisión buena o mala, la toman un número reducido de personas, sometiéndose todos los habitantes de ese Estado a observarlas y acatarlas.

Conforme crecían las poblaciones en los nuevos Estados nacionales y se hacían más complejos los asuntos de carácter público, el debate sobre qué tipo de sistema democrático

⁶⁰ Lara Aponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano* citado en, *La división de poderes*, 3ª reimp, Suprema Corte de la Nación, México, 2016. pp. 31.

⁶¹ (SCJN, 2016).

era el más adecuado para gobernar aumentaba. En este contexto surgieron diversas propuestas de gobierno, que incluían la democracia parlamentaria, constitucional, deliberativa, socialdemocracia, etcétera. Sin embargo, los dos sistemas más importantes y de los que emanan el resto de las formas democráticas son la democracia directa y la representativa. Hasta la fecha, partidarios de ambos sostienen posiciones encontradas, cada uno con puntos de vista válidos y con críticas que se deben considerar.⁶²

En la democracia directa la toma de decisiones la realizan directamente los ciudadanos lo que permite legitimar las actuaciones del poder público, en la democracia representativa el ciudadano solo participa en la elección de las personas que van a tomar las decisiones, sin embargo, esto ha permitido que aquellos que fueron electos para esta encomienda cometan una serie de abusos que afectan a toda la sociedad, en razón de que no tienen ningún freno a su actuar.

El punto de divergencia más importante entre estos sistemas es el relacionado con un concepto central para los pensadores liberales: la soberanía popular. Una definición de soberanía popular es “el principio de que la legitimidad del estado es creada y sostenida por la voluntad o el consentimiento del pueblo, quienes son el origen de todo el poder político”.⁶³

La larga evolución de las formas de participación política dio lugar a concepciones distintas de ciudadanía y de las formas ideales de expresión de la soberanía popular. Ya entre los primeros teóricos modernos de la democracia se podía distinguir a los que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos, de los que defendían los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes.⁶⁴

⁶² Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 6.

⁶³ Bobbio, Norberto, “Estado, gobierno y sociedad”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 6.

⁶⁴ Proud Homme Jean-Francois “Consulta Popular y Democracia Directa”, México, INE 2015, p.6,7.

Y es que, sin duda, la diferencia entre ambos sistemas (participativo y representativo) no es superficial. En la democracia directa o participativa, las agendas y la toma de decisiones recaen directamente en la totalidad de la ciudadanía, mientras que en la democracia representativa, su participación se limita sólo a la elección de gobernantes, y los temas de la agenda y la toma de decisiones se realizan sin involucramiento directo por parte del pueblo.⁶⁵

Mohiddin menciona sobre la democracia directa o participativa y la democracia representativa, al respecto “La primera es un ejercicio en persona y en ese sentido directo del poder; en cambio, la segunda alude a un sistema de control y de limitación del poder”.⁶⁶

El sistema democrático representativo tiene el reto de asegurar a la ciudadanía que aquellas personas que se involucren en los procesos de toma de decisiones sean elegidas por métodos libres, justos, y transparentes, como estándar mínimo. Adicionalmente debe garantizar que quienes obtengan esta concesión de poder representen los más altos valores éticos de la sociedad a la que pertenecen.⁶⁷

El doctor Julio Cabrera nos explica “Este sistema consiste en que los representantes o gobernantes no ejercen el poder en nombre propio, sino en una representación del pueblo mexicano y de acuerdo con las funciones que guarda el orden jurídico fundamental positivo. En la doctrina se ha identificado el sistema representativo en diversas maneras y formas”.⁶⁸

⁶⁵ Bobbio, Norberto, “*Liberalismo y democracia*”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 7.

⁶⁶ Mohiddin, Ahmed, “*The Challenges of E-Democracy: Opportunities and Risks*”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 7.

⁶⁷ Sisk, Timothy D., “*Democracy at the Local Level, Suecia, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 7.

⁶⁸ Cabrera, Dircio Julio, *Estado y democracia, un acercamiento a la revocación de mandato*, México, ediciones Coyoacán, 2010, p. p. 151,152.

1.6 La soberanía

En términos político-jurídicos, la soberanía indica el máximo poder de mando de una sociedad política, que diferencia a esta de otras asociaciones humanas en cuya organización no existe un poder supremo, exclusivo y originario. De esto se desprende que el concepto de soberanía sea inherente al poder político y que haya racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza de hecho en fuerza de derecho.⁶⁹

La soberanía es una cualidad permanente del Estado y es invariable; el contenido del ordenamiento jurídico, por el contrario, es variable, pues depende de las condiciones históricas, sociales, culturales, económicas etcétera, la soberanía subsiste en tanto vive el estado, y puede, por tanto, reformar eventualmente el contenido de ese orden jurídico.⁷⁰

De conformidad con el artículo 39 constitucional la soberanía reside originaria y esencialmente en el pueblo, haciendo un análisis de este artículo, las decisiones de cómo afectan las leyes a ese pueblo, no son tomadas directamente y en la mayoría de las ocasiones, no atienden los intereses del pueblo, sino que son interés partidistas y en muchas ocasiones personales, que nada tienen que ver con las necesidades de las clases más desprotegidas, lo que ocasiona un desequilibrio de carácter social.

Debido a que las clases más ricas se siguen haciendo ricos, y la clase pobre más pobre, lo que rompe con el principio establecido en nuestro artículo 25 constitucional, de la justa distribución de la riqueza, lo que ocasiona inconformidad

⁶⁹ (SCJN,2016)

⁷⁰ Cueva y de la Rosa, Mario, Teoría General del Estado, primera reimpresión Suprema Corte de la Nación, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, ediciones corunda, México, 2016.p.p. 595,597,598.

por parte de esas clases pobres (campesinos, obreros, maestros, etc.) las cuales no tienen un medio que les permita oponerse a todas esas decisiones arbitrarias.

Calderón comenta en su libro, “La democracia es un sistema de gobierno donde la soberanía reside en el pueblo. Por medio de elecciones directas o indirectas se eligen a través del voto las autoridades del Estado. También es el pueblo quien puede cambiar o ratificar a estas mismas autoridades, hasta las siguientes elecciones populares. De ahí la etimología de democracia, entendida como “el gobierno del pueblo”.⁷¹

La soberanía, nacional reside esencial y originalmente en el pueblo

Lo anterior establece que la soberanía la debe de tener el pueblo y él es el único que la debe manejar, tomando en cuenta que el concepto de soberanía es, sobre todo, quiere decir que el pueblo debe estar sobre cualquier ente de carácter público.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio

La interpretación de este fragmento del artículo establece que todas las instituciones las crea el pueblo y son para su beneficio, tal y como lo establece la Constitución, que el Estado debe proveer lo necesario para que todos los mexicanos tengan una vida digna, a través de los servicios de salud, de educación, de una vivienda digna y decorosa, alimentación, así como de trabajo, etc.

Lo cual no sea cumplido por parte del Estado conforme a lo establecido en nuestra Constitución, ya que las leyes y la toma de decisiones por parte de ese ente público no son en su beneficio, lo que ha ocasionado los movimientos sociales e inconformidad del pueblo de donde emana ese poder público, así como la

⁷¹ Calderón Berra, Santiago Michele, Participación ciudadana, política y electoral en México: hacia la civil toma de decisiones, México, ediciones Centro de Estudios sociales y de opinión publica, 2017, p. 6.

intervención del poder ejecutivo hacia la toma de decisiones para la elección de presidente, restándole credibilidad a las instituciones como lo era el Instituto Federal electoral, hoy Instituto Nacional Electoral.

El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno

Esta parte del artículo establece que es el pueblo el que puede cambiar su forma de gobierno y por ende a sus gobernantes, no limitándolo en el tiempo ya que dice en todo tiempo, es aquí donde se encuentra el fundamento para que el pueblo tome las decisiones o las modifique cuando les afecte, o cambie a sus autoridades si no han actuado conforme lo marca o le manda la ley.

Sin embargo, a pesar que lo prevé la Constitución en esta parte del citado artículo, no establece el mecanismo, ni ley reglamentaria para que pueda llevar cabo esa modificación o cambio de gobernantes, estando como consecuencia el pueblo subordinado a lo que decidan esos gobernantes, que como ya se dijo no actúan en beneficio del mismo, sino con intereses partidistas o individuales que en nada benefician a la sociedad.

Esta circunstancia debería ser a la inversa y los gobernantes deberían estar subordinados a los intereses colectivos de esa sociedad, que le permite ostentar ese poder público.

La desconexión entre sistema y mundos de vida se produce mediante la disyunción de los subsistemas del dinero y del poder, del mercado y del estado, diferenciación que facilita nuevas formas de integración al sistema, pero también nuevas formas de resistencia provenientes de los mundos de vida, y de los movimientos sociales que plantean su acción menos en términos de gobernabilidad que de fortalecimiento de las entidades colectivas.⁷²

⁷² Gabriela castellanos llanos, delfín Ignacio grueso, María Ángela Rodríguez, (coords), identidad, cultura y política: perspectivas conceptuales, miradas empíricas, editoriales Porrúa México 2010, primera edición, páginas 80.81.

1.7 La democracia

¿Qué es la democracia?

Proud reseña al respecto:

La democracia nació en las ciudades-Estado de la Grecia clásica, en el siglo V antes de Cristo. Alcanzó su forma más acabada en la ciudad de Atenas, en la época de Pericles. Las características de la democracia griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de los ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad. Sin embargo, desde una perspectiva institucional, es una construcción muy simple y primitiva.⁷³

Es la manera que tienen los ciudadanos para poder decidir directamente en la toma de decisiones como parte del poder político, diferente a la monarquía que solo ejerce el poder una sola persona, o a la aristocracia en donde deciden un grupo pequeño que ostenta el poder.

El término democracia es una herencia del pensamiento político griego que consideraba diversas formas de ejercer el gobierno: por una persona (monarquía), por un grupo selecto de los mejores ciudadanos (aristocracia) o por la totalidad del pueblo (democracia). La combinación de los términos demos (pueblo o grupo de personas) y kratos (poder, autoridad o gobierno) da origen a la palabra demokratia, por lo tanto, etimológicamente, la democracia es una forma de gobierno en la que es el pueblo quien tiene el poder.⁷⁴

⁷³ Proud Homme Jean-Francois, op cit., p.2

⁷⁴ Montenegro, Walter, “*Introducción a las doctrinas político económicas*”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 3.

Al respecto Giovanni Sartori señala que la democracia etimológicamente proviene de:

“El termino democracia aparece por primera vez en Herodoto y significa, traduciendo literalmente del griego, poder (*Kratos*) del pueblo (*demos*)”.⁷⁵

La palabra democracia se relaciona con la palabra “Isonomía” que se puede entender como “igualdad ante la ley”, es decir igualdad entre la población que forma uno de los elementos del estado.

Al respecto Bobbio citado por el Dr. Julio Cabrera Dircio comenta que:

“Las tipologías de la forma de gobierno, pueden a partir de una discusión señalada por Heródoto en sus historias, en tres personajes persas Otones, Megabyzo y Darío, sobre la mejor forma de gobierno que deberían ser instauradas en Persia después de la muerte de Cambises”.⁷⁶

En este debate cada personaje defendió una forma de gobierno y Otones fue simpatizante del gobierno democrático de isonomía y sostuvo:

En cambio, el gobierno del pueblo lleva en primer lugar el más bello de los nombres, isonomía (igualdad de derechos políticos); y, en segundo lugar, nada hace de aquellas cosas que un monarca hace. Pues por sorteo se ejercen los cargos públicos, los magistrados son obligados a rendir cuentas del ejercicio del poder, toda decisión es sometida al voto popular. Propongo pues, que nosotros rechacemos la monarquía para dar el poder al pueblo, pues todo es posible para el mayor número. Esta fue de Otones.⁷⁷

⁷⁵ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, 4ª reimpresión, Editorial alianza, Madrid 2012, p.29.

⁷⁶ Cabrera Dircio, Julio, “*El régimen democrático*”, en Serna de la Garza, José Ma. (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 124.

⁷⁷ Idem p.124

Ampliando la expresión isonomía Sartori citado por el Dr. Julio Cabrera Dircio, refiere:

“Obsérvese que el griego isonomía implicaba parcialmente el de isopoliteia (igual ciudadanía), y que de isopolities era el ciudadano en tanto en cuanto se diferenciaba y se oponía al esclavo. La isonomía, en ese contexto, confería más que ninguna otra cosa matiz diferenciador a la noción de ciudadanía”.⁷⁸

Así pues, Otaño señala una forma de gobierno popular, que no llaman democracia, se refiere a la isonomía que implicaba el sentido de igualdad ciudadana. Consecuentemente, señala como característica de esta forma de gobierno, que los cargos públicos se ejercen por sorteo; que los magistrados son obligados a rendir cuentas del ejercicio de sus funciones; y toda decisión es sometida al voto popular; en consecuencia, se concluye que configura los elementos que conforman la democracia.⁷⁹

El término democracia que hoy empleamos para definir las formas de gobierno, es diferente a la democracia así concebida en la Grecia clásica de los siglos VI y V antes de nuestra era. El vocablo democracia proviene del griego *demos*, que significa pueblo y *kratos* gobierno o autoridad. Democracia es así, el gobierno del pueblo y para el pueblo.

Para Ruiz la democracia en el país se limita el voto y al respecto comenta:

En países como el nuestro, la democracia únicamente se escenifica con la participación ciudadana del voto, sin que en ningún otro momento esa ciudadanía se vea vinculada en la toma de decisiones del gobierno y mucho menos, en el diseño y ejecución de mecanismos de control y exigibilidad a sus gobernantes, quienes se olvidan del carácter de servidores públicos y su papel formal, por lo que consideran al pueblo en el instrumento de acceso al poder, en tanto que ellos son los amos de las decisiones y conducción del Estado, en el cual el interés de unos pocos es su principal objetivo, olvidando el interés de aquellos que los llevaron al poder. Es así como nace el clientelismo, las componendas, el pago de favores entre la clase política

⁷⁸ Idem p.124

⁷⁹ Ibidem p.124, 125.

y la clase pudiente de una sociedad en la que todo gira en torno a la decisión de quien detenta el poder.⁸⁰

La democracia implica una serie de actos que debe de realizar el Estado, en los cuales se permita la participación de todos los sectores de la sociedad, incluyendo no solo el aspecto económico, sino también lo político, social, cultural, presupuestal, etc., que permitan una justa distribución de la riqueza y del poder.

Miguel Galindo en su libro teoría del Estado menciona que los tratadistas de la materia consideran como principios fundamentales de la democracia los siguientes:

- a). - *La igualdad filosófica en la libertad. La igualdad de condiciones y la teoría de la representación son el fundamento de la democracia;*
- b). - *El hombre es un fin y el estado de es un medio;*
- c). - *En la democracia el gobierno está al servicio del gobernador;*
- d). - *La democracia se funda en el gobierno de la ley;*
- e). - *La democracia se funda en la voluntad de la mayoría, pero respeta la de la minoría;*
- f). - *Para la realización de sus fines, en la democracia se utilizan procedimientos democráticos, y*
- g). - *La democracia auspicia, respeta y garantiza la existencia de la libertad.*⁸¹

Al respecto el DR. LUIS MENDOZA CRUZ al citar a **ROBERT DAHL** señala lo siguiente:

⁸⁰ Ruiz, García, Laura, *Transparencia herramienta para una nueva gobernanza*, México, editorial Flores, 2016, pp. 2-4.

⁸¹ Galindo Camacho, Miguel, *Teoría del Estado*, Óp., cit.

CARACTERÍSTICAS QUE DEBEN EXISTIR PARA QUE EXISTA UNA DEMOCRACIA PLENA:

- 1) *Que cada miembro exprese su preferencia, o sea, que vote.*
- 2) *Que influya por igual cada preferencia, cada voto.*
- 3) *Que triunfe la opción con mayor número de votos*
- 4) *Que los individuos puedan insertar y elegir la opción preferida.*
- 5) *Que todos los individuos posean la misma información sobre todas y cada una de las alternativas propuestas.*
- 6) *Que las alternativas con mayor votación desplacen a las otras.*
- 7) *Que se ejecuten las órdenes de los representantes designados o se lleven a cabo las acciones elegidas.*
- 8) *Que todas las elecciones que se realicen cumplan con estas siete condiciones o que se subordinen a ellas.⁸²*

La democracia debe de cumplir con los requisitos antes mencionados, para que podamos hablar del acercamiento a una democracia plena, sin embargo, es necesario que también se busquen alternativas de solución a los reclamos de las minorías, pues si solo se toma en cuenta a las mayorías, se dejan a un lado los intereses y problemas de un gran número de individuos, que después se convierten en problemas sociales.

1.7.1 Democracia Social

Para Giovanni Sartori el concepto una sociedad igualitaria, es distinto a los gobiernos aristocráticos que son opresivos, en donde la organización social se encuentra en un plano de coordinación, es un sistema de vida. Al respecto señala:

⁸² Diplomado Estado y Parlamento. Dr. Luis Mendoza Cruz. 2015.

“De la acepción originaria se recaba fácilmente un segundo significado de “democracia social”: el conjunto de las democracias primarias – pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas – que estructuran y alimentan a la democracia en el nivel de base, en el ámbito de la sociedad civil”.⁸³

Por lo que respecta a que somos una DEMOCRACIA, analicemos si en verdad a la luz de los preceptos de la Constitución quienes son los que toman las decisiones en el país, el poder legislativo a nivel federal está compuesto por 500 diputados, y 128 senadores, el poder judicial por 11 ministros y los magistrados de los colégios de circuito y jueces de distrito, el poder ejecutivo por un presidente y quince secretarías de Estado, a esto hay que agregar los 31 gobernadores y un jefe de gobierno del distrito federal hoy Ciudad de México, más los diputados de cada legislatura de los Estados, más los magistrados y jueces que forman parte del poder judicial en cada una de las entidades federativas, nos encontramos que son alrededor de diez mil a quince mil personas que toman las decisiones en el país y que dirigen los destinos de más de cien millones de mexicanos, por lo tanto no podemos decir que estamos ante una democracia.

Por la aseveración anterior, ante las tomas de decisiones de esta minoría de personas que detentan el poder y que afectan a esa mayoría que es la colectividad y cuyo fin último de esta sería la de dirigir el destino de esta colectividad, procurando el bien común, claro está respetando la esfera de libertad de cada uno de los individuos tal y como lo establecen las garantías individuales.

Sin embargo, pareciera que lo que único que importa e interesa a los que dirigen al país es su interés propio y no el bienestar de las personas cuyo destino dirigen, por ello se hace evidente la necesidad de que toda la colectividad tenga un medio para participar en la aprobación de las leyes, antes de que le cause un agravio de tipo social y sea extensivo para todos sus miembros y no como los

⁸³ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, óp. Cit. p.32.

efectos del juicio de amparo que solo ampara y protege solo al particular que lo promueve, Es decir, sus efectos son limitados en general a la persona que lo promueve.

Al respecto el Dr. Héctor González Chévez, nos señala en su concepto de acción de amparo lo siguiente:

Es un derecho público subjetivo autónomo y de contenido concreto, de naturaleza constitucional, que se dirige al Estado a través de los órganos jurisdiccionales y frente a la autoridad señalada como responsable; que tiene por objeto promover la actuación de los tribunales federales (o del superior jerárquico o los jueces locales) a fin de que se restituya a la persona agraviada en el goce de sus garantías violadas, invalidando el acto reclamado y volviendo las cosas al estado que se encontraban antes de la violación, si es que el acto ha sido ejecutado; o si aún no se ha producido la violación se preserve al agraviado en la integridad de sus derechos.⁸⁴

“No basta aquella relación entre un hecho específico concreto y la norma jurídica, sino que es necesario que la demanda sea presentada precisamente por aquella persona que la ley considera como particularmente idónea (parte agraviada) para estimular en el caso concreto la función jurisdiccional”.⁸⁵

En este sentido Tortolero, menciona:

En democracia, las decisiones públicas aspiran a coincidir con la voluntad colectiva; o al menos con la de las mayorías. Hablar de gobernanza es hablar de correspondencia entre estos dos mundos (el de la colectividad frente al de las instituciones). Al hablar de gobernanza, voy a referirme a la optimización de recursos del Estado; a elementos que abonan a la prosperidad y a la satisfacción de las necesidades de una población. Tomo en cuenta además

⁸⁴ González Chévez, Héctor, *La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares*, México, Porrúa, 2006, p.35.

⁸⁵ Idem p.36.

que el término pone de manifiesto una cuestión fundamental, sobre la legitimidad y la responsabilidad con la que actúan las instituciones.⁸⁶

I.8 La gobernanza

La definición que nos da el Diccionario de la Real Academia española es:

“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”⁸⁷

La gobernanza se refiere en principio a las condiciones en las que opera el gobierno, y más específicamente, a los instrumentos jurídico-políticos y al modo en que operan, para establecer un orden en la sociedad y propiciar su progreso. La gobernanza, pues se produce en el ámbito del gobierno, particularmente en relación con la Administración Pública (AP), y se refiere a su estructura, normas, recursos, dirección, procesos, y personal según Luis F. Aguilar⁸⁸.

Pero esa es sólo una parte de lo que se considera en la gobernanza, porque además de esas normas formales, el ámbito de la gobernanza se va ampliando y la sociedad civil va creando acuerdos y procedimientos para encauzar la acción pacífica y ordenada de los habitantes y conducir sus actividades. No todos los actos que incluye la gobernanza son los de un gobierno, sino los del concierto social que va especificando normas y maneras de atender los asuntos.

Los científicos sociales, Berggruen y Gardels, la han conceptualizado así:

⁸⁶ Tortolero Francisco “*Regulación, gobernanza y justicia*”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 331.

⁸⁷ Diccionario de la Real Academia española, véase <http://www.rae.es/> consultada el 05 de junio de 2015.

⁸⁸ Aguilar, Luis F., “*Gobernanza y Gestión Pública*”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, pp.261, 262.

“La gobernanza versa sobre la forma en la que se han de alinear los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico de una sociedad para darle a su pueblo la buena vida que desea. La buena gobernanza se da cuando estas estructuras se combinan para establecer un equilibrio que genera resultados eficaces y sostenibles en interés común de todos. La mala gobernanza se da cuando las condiciones subyacentes han cambiado tanto que prácticas antes efectivas se vuelven disfuncionales o cuando adviene la decadencia a raíz de la dominación de intereses particulares organizados (o las dos cosas)”.⁸⁹

Para Kaufmann gobernanza es:

“...el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país; esta comprende: 1) el procesos de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general: 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de formas eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales”.⁹⁰

La gobernanza es un tejido entre las diferentes actividades que realiza el estado y la participación de la sociedad en la política pública, cuya finalidad es que todos participen en el manejo y la distribución del gasto público, para lograr que este sea más equitativo y eficiente. Esto ha venido a reformular la toma de decisiones dentro de un Estado.

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor. sea éste político, económico, social o

⁸⁹ “Texto introductorio al libro de Nicolás Berggruen y Nathan Gardels, *Gobernanza inteligente para el siglo XXI, la vía intermedia entre Occidente y Oriente*”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, pp.262.

⁹⁰ Cfr KAUFMANN, citado por Jaime Espejel Mena, *los fundamentos político administrativo de la Gobernanza*, fontana editorial, Mexico.2013 p.179.

cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.⁹¹

Méndez menciona respecto de la gobernanza: “En una época de intensa mundialización, incluye a los órdenes internos de los Estados y al gran espectro de las relaciones internacionales. En los órdenes internos la gobernanza implica el aligeramiento de la rigidez estatal y potencia sus capacidades a través de la incorporación de actores y recursos disímolos de cara a los desafíos y necesidades colectivas”.⁹²

Lanni señala “En el ámbito de la gobernanza se captan decisiones colectivas que han sido desarrolladas establemente, con orden y satisfacción de quienes participan en ellas. También nos habla de un espacio en el que se generan acuerdos sobre relaciones humanas conflictivas o que tienen dificultad para desenvolverse pacífica y equitativamente”.⁹³

Quintana Adriano nos dice que las Características de la Gobernanza son:

- Legitimidad: se refiere a que está reconocido por alguna autoridad.
- Transparencia: se refiere a que las decisiones que se llevan sean conforme a las leyes establecidas.
- Responsabilidad: el buen gobierno, requiere que las instituciones y los sistemas sirvan a todos los grupos de interés.

⁹¹ Cerillo Agustí I Martínez coordinador, la gobernanza hoy; 10 textos de referencia, Madrid, 1: ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pág. 13

⁹² Méndez-silva, Ricardo, “Gobernanza y derecho internacional”, en SERNA José Ma. (Coord.), Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, pp.163,164.

⁹³ Octavio Lanni, “*La Sociedad Global, Siglo XXI*”, en SERNA José Ma. (Coord.), Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, pp.264, 265.

- Equidad: consiste en asegurar que todos los miembros se sientan parte de la misma y no se sientan excluidos.
- Eficacia: se refiere a que un buen gobierno alcance sus objetivos mediante sus procedimientos y estrategias implantadas.⁹⁴

Cuando hablamos de gobernanza, que es un término que engloba todas las actividades de los diversos sectores que tienen que interactuar entre sí para obtener los acuerdos más favorables para cada grupo, y así poder obtener un desarrollo más equilibrado entre estos sectores, por lo que el buen gobierno es un aspecto fundamental para la realización de este objetivo en común. Al respecto el Dr. Julio Téllez Valdés señala:

“Hablar de “gobernanza” es referimos a una nueva manera de gobernar con orientación al desarrollo económico, social e institucional a partir de un equilibrio entre estado, sociedad civil y mercado”.⁹⁵

Cuando hablamos de gobernanza, que es una nueva forma de reorientar las actividades del Estado, en donde se busca una participación más activa de todos los grupos sociales, para lograr un gobierno más justo y equitativo, lo que es un buen gobierno que debe de contener las características que destaca el Dr Julio Téllez Valdés:

las características del buen gobierno son:

- *Participación.*
- *Imperio de la ley.*

⁹⁴ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, “*Gobernanza en el sistema financiero mundial*”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p.272.

⁹⁵ Téllez Valdés, Julio, “*Gobernanza en internet*”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p.316.

- *Transparencia.*
- *Respuesta a las necesidades de los interesados*
- *Orientación hacia el consenso.*
- *Equidad en las oportunidades.*
- *Eficacia y eficiencia.*
- *Rendición de cuentas.*
- *Perspectiva estratégica.*

Además, el buen gobierno asegura: costes de transacción reducidos, derechos de propiedad claros y protegidos, imperio de la ley, la rendición de cuentas y la transparencia, eficiencia en la provisión de servicios públicos y una adecuada gestión económica. Sin duda, los obstáculos al buen gobierno no son sólo de carácter político, sino también presenta dificultades técnicas que tienen que ver con el manejo de información.⁹⁶

En este sentido el proceso legislativo para lograr la gobernanza, debe de integrar los mecanismos de participación ciudadana tales como la iniciativa popular, el plebiscito, el veto, el referéndum, que permita la intervención de todos los grupos sociales y lograr con ello que existe un equilibrio en los mercados y una mejor distribución de la riqueza, con la intervención directa que tenga la ciudadanía podemos lograr una mejor distribución de los ingresos, así como una mejor rendición de cuentas legitimando las decisiones del Estado.

⁹⁶ Idem p.316.

I.9 El proceso legislativo

Muro nos señala “La función legislativa ordinaria es una actividad propia de un poder constituido, por lo que hay que atender su naturaleza y los actos que produce. Los órganos constitucionales que intervienen son el Poder Legislativo y el Ejecutivo”.⁹⁷

“El largo y complejo proceso de formación o reforma de una ley comienza con la presentación de una iniciativa y concluye con su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).”⁹⁸

Como primer acto legislativo tenemos la iniciativa, Ramón Punset Blanco, citado por Muro Ruiz, Eliseo nos comenta “El hecho generador de la función legislativa es la iniciativa. Consiste en un derecho eminentemente subjetivo que la carta magna otorga a ciertas personas organismos. Es un derecho facultativo para someter a la institución legislativa algún asunto concerniente de su competencia”.⁹⁹

En la actualidad la facultad de proponer una reforma ya no se limita exclusivamente a los órganos del Estado, como el presidente, los diputados y senadores del congreso de la unión y a las legislaturas de los estados, hoy con el cambio de nombre a la de la ciudad de México antes distrito federal, ahora ya se permite la iniciativa popular que tiene como requisito que sea presentada por el 0.13 % de la lista nominal de electores, que en cierta medida logra la participación ciudadana.

Serna de la Garza, citado por Muro Ruiz dice que “De esta forma, una vez superada la fase de integración de la iniciativa que origina el proceso legislativo,

⁹⁷ Muro Ruiz, Eliseo, *Origen y evolución del sistema de comisiones en el congreso de la unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 239.

⁹⁸ Amparo Casar, María, *Sistema político mexicano*, 2ª. Ed., México, Oxford, 2015, p.96.

⁹⁹ Punset Blanco, Ramón, citado por Muro Ruiz, Eliseo, en *Origen y evolución del sistema de comisiones en el congreso de la unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 240.

comienza la etapa deliberativa en comisión. El fin es aprobar un dictamen para elevarlo al Pleno de la cámara y llegar a una decisión legislativa”.¹⁰⁰

Recibida la iniciativa y una vez que cumplió con todos los requisitos de exigibilidad, esta se turna como proyecto de ley a alguna de las comisiones legislativas, a la cual le tocara conocer de acuerdo a las atribuciones que le otorga la ley, dando paso a la discusión al respecto muro señala:

La discusión en la comisión constituye un punto intermedio entre el legislador individual y el pleno. Se establece una disciplina que permite una mayor participación individual con opiniones más específicas, reflejadas en votos particulares, puntos de acuerdo y dictámenes de comisión. Asimismo, se reflejan las plataformas políticas de los legisladores, los intereses partidistas o de grupo. Esto origina una participación dinámica de las presidencias, de las secretarías e integrantes de estos cuerpos colegiados, pues desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto.¹⁰¹

Una vez aprobado el proyecto por la cámara de origen pasará a la de revisión, que si lo aceptara en su totalidad se enviará inmediatamente al Ejecutivo para su sanción, y si éste no hiciera ninguna observación inmediatamente, se publicará.¹⁰²

La sanción por parte del presidente de la República es el acto solemne de carácter político mediante el cual el jefe del Ejecutivo acepta o confirma un proyecto de ley o decreto, que adquiere el carácter de ley para nuestro país (artículos 72 y 89, fracción I, constitucionales). Ese proyecto una vez aprobado por las cámaras del Congreso General, se encuentra supeditado a la condición suspensiva de la sanción ejecutiva. En caso de que el titular del Ejecutivo no devuelva el proyecto de

¹⁰⁰ Serna de la Garza, Ma. Jose, citado por Muro Ruiz, Eliseo, en *Algunos elementos de la técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 169.

¹⁰¹ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de la técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 169.

¹⁰² Muro Ruiz, Eliseo, en *Origen y evolución del sistema de comisiones en el congreso de la unión*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 245.

ley a la cámara de origen dentro de un plazo de diez días, se establece la positiva tácita de la sanción.¹⁰³

La promulgación es una de las fases del proceso legislativo previsto en nuestro orden constitucional. Este acto se considera como un trámite ocioso que podría sustituirse por la orden de publicación por el órgano legislativo y no por el Ejecutivo. Esta promulgación no debe concebirse como un mero acto de producción y autenticación de la ley, sino como un acto constitutivo y perfeccionador que contiene la orden de obedecer; como un acto ejecutivo y como una actividad legislativa. Así, la promulgación significa, dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida.¹⁰⁴

La publicación es parte del proceso legislativo. Una ley que no se publica, jurídicamente no existe, es una mera regla de conducta. Una legislación que no se da a conocer no es derecho positivo vigente y, por tanto, nadie la cumple. La publicación es un requisito de eficacia; es un presupuesto para la entrada en vigor. La publicación de leyes y decretos, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo. Consiste en que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama Diario Oficial de la Federación, con lo que adquiere fuerza obligatoria e inicia su vigencia y despliega todos sus efectos. Una ley no publicada carece de efectos propios: no obliga ni vincula a gobernantes ni gobernados.¹⁰⁵

I.10 Veto

El veto consiste en la facultad de oponerse a la realización de una ley, también puede significar una objeción total o parcial de la misma, esta facultad de impedir que se realice una función legislativa inconveniente por parte del Congreso

¹⁰³ Idem

¹⁰⁴ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de la técnica legislativa*, México, op. cit, p. 169.

¹⁰⁵ Ibidem p.200

de la Unión, es del presidente de la República, en una gran parte de las constituciones de Latinoamérica está establecida la facultad en favor del titular del poder ejecutivo.

El Glosario de conceptos políticos señala:

Es el derecho que tiene una institución política (unipersonal o colectiva) de impedir la realización de algo. El poder de veto suele ser atribución del poder ejecutivo frente a las decisiones del legislativo, o a veces del senado respecto de las decisiones de los diputados. Veto absoluto es impedir la promulgación y vigencia de una ley; veto parcial se refiere a algunos de sus artículos; veto suspensivo es demorar la vigencia de una ley. Generalmente, los cuerpos legislativos pueden superar el escollo del veto volviendo a votar la ley, pero en ese caso requieren una mayoría calificada (por ejemplo, los dos tercios). En el ámbito internacional, respecto de las resoluciones de la ONU, tienen derecho de veto los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.¹⁰⁶

El veto es una facultad restringida, ya que solo la puede ejercer el presidente de la república y no de los ciudadanos, este sería un medio de participación ciudadana que permitiría la intervención directa de la población en el proceso legislativo, esta facultad del titular del poder ejecutivo se encuentra contenido en el artículo 72 la constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos en los incisos A y B que señala lo siguiente:

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la Ley del Congreso y sus reglamentos respectivos, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

¹⁰⁶Arnoletto Eduardo, Jorge, *Glosario de conceptos políticos*, editado por eumed.net pag.95

- A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.¹⁰⁷

Al respecto el Diccionario universal de términos parlamentario nos da la definición de veto que es el siguiente:

I. Del latín veto (yo) prohíbo. Del indoeuropeo gwet -decir, hablar.

Alemán, einsprunch; francés, veto; inglés, veto, italiano; veto, portugués; veto.

II. El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial). En los Estados Unidos, por ejemplo, si el Presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta

¹⁰⁷ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf consultado el día 05 de abril de 2016.

manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, el cual consiste en que, si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley. ¹⁰⁸

El veto es la fórmula que se creó por parte de los poderes para poder hacer contrapeso entre el legislativo y el poder ejecutivo, cuya finalidad es que el ejecutivo pueda oponerse antes de la expedición de la ley.

El veto, según Carpizo significa "prohibir", con lo cual coincide con Andrés Serra Rojas. Este autor expone que las finalidades de la institución son:

a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.

b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo".

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.¹⁰⁹

I.11 Plebiscito

El plebiscito es una forma de participación ciudadana en la cual intervienen los gobernados para la toma de decisiones de gran importancia para los ciudadanos. Al respecto el Dr. Julio Cabrera Dircio nos señala "El plebiscito es una

¹⁰⁸ Valenzuela, Francisco Berlín, (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentario*, México, editorial Porrúa, 1998. P. 749.

¹⁰⁹ Cfr. CARPIZO, Jorge, citado en el *Diccionario universal de términos parlamentario*, *El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1994, 12a. ed.*

votación ciudadana sobre temas de relevancia política y es, en consecuencia, un instrumento importante de la también llamada democracia participativa, el plebiscito se utiliza para tomar decisiones de gran trascendencia, normalmente fuera de las previsiones constitucionales o para aceptar un proyecto constitucional.¹¹⁰

El plebiscito es un medio de participación directa que tienen los ciudadanos, y por medio del cual se les pone a consideración por parte del ejecutivo temas trascendentales en materia política y sobre administración pública.

El plebiscito es una institución romana mediante la cual la plebe, clase social considerada inferior a los patricios, adoptaba normas a propuesta de sus tribunos. El referéndum se originó en los acuerdos de los parlamentos o dietas medievales aprobados pero sujetos *ad referendum*, o sea al refrendo o confirmación de los mandantes de los representantes.

En la actualidad se entiende por plebiscito la opinión ciudadana sobre una decisión de política general y por referéndum la consulta sobre cuestiones normativas. El referéndum es constitucional si tiene por objeto adoptar una Constitución o reformarla; es legislativo o municipal, según el ámbito de aplicación de la norma que se vote, y se le llama consultivo cuando se pregunta acerca de una disposición determinada antes de que el congreso se pronuncie.

Existe la impresión de que esas modalidades de consulta son propias de la democracia. En realidad, funcionan lo mismo para fortalecer los sistemas democráticos que para legitimar dictaduras. Esto último ocurrió en 1934 con la dictadura hitleriana; en 1947 con la franquista y en 2002 con la prórroga del mandato de Sadam Hussein. Hay muchos otros casos similares.¹¹¹

¹¹⁰ Cabrera, Dircio Julio, *Estado y democracia*, un acercamiento a la revocación de mandato, México, ediciones Coyoacán, 2010, p.p. 170, 171.

¹¹¹ Véase *biblio jurídicas, unam, mx/revista/HechosyDerechos/cont/23/art10.htm*

El concepto de plebiscito que da Huerta Sáenz es el siguiente:

“El plebiscito es la conducta mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan las decisiones del ejecutivo del estado o de los ayuntamientos”.¹¹²

La finalidad del plebiscito es que los ciudadanos den su aprobación a las decisiones de administración por parte del poder ejecutivo, o en su caso manifestar su repudio de esas decisiones que afectan de manera directa a la ciudadanía.

La instrumentación del plebiscito refiere a que la autoridad somete un asunto de especial interés a la opinión de la ciudadanía para que ella apruebe o rechace la propuesta. De manera frecuente este proceso se ha llevado a cabo en coyunturas históricas donde se discute el reconocimiento de la autonomía política a una zona geográfica, la caída o permanencia de regímenes autoritarios o la incorporación del país a un acuerdo internacional que restrinja su soberanía.¹¹³

I.12 El referéndum

El referéndum es un medio de participación directa que tienen los ciudadanos, que a diferencia del plebiscito que es la consulta, que hace el ejecutivo al pueblo para temas trascendentales en materia política y sobre administración pública, el referéndum es sobre cuestiones legislativas, es decir sobre las leyes que van a regir a los ciudadanos.

El concepto que nos da Villegas Zazueta es el siguiente:

El referéndum se realiza solo en aquellos casos donde la materia del debate es de naturaleza jurídica, esto significa la creación o modificación de una ley o precepto constitucional. Algunos países lo consideran obligatorio para la reforma de disposiciones en

¹¹² Huerta Sáenz, Roberto Sáenz, *Instrumentos de Participación Ciudadana en chihuahua*. México, Editorial solar, 2009, p.73

¹¹³ Villegas Zazueta, Ricardo, *Participación Ciudadana*, México, Editorial Porrúa, 2003, p 66.

la carta máxima o a discreción de la autoridad ejecutiva o legislativa en reglamentaciones de carácter secundario. Por ello, el referéndum puede considerarse como legislativo, constitucional o constituyente, en las situaciones donde se discuta la representación de un acto administrativo, la reforma constitucional o la creación de una carta magna.¹¹⁴

Proviene de la locución latina ad referéndum que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo.¹¹⁵

I. Del latín referendum, referre, procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo.

El equivalente de referéndum es en portugués, italiano y alemán, referendum; en inglés, referendum; francés, referéndum.

II. El referéndum es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país, es un instrumento conocido por la teoría política como democracia directa. Divide al Poder Legislativo, permitiendo que el elector lo comparta con el Congreso o parlamento; es decir no es un instrumento que remplace a las instituciones representativas, sino que por el contrario las complementa, dando así una mayor legitimidad a las prácticas de gobierno.¹¹⁶

¹¹⁴ Ibidem, p 67.

¹¹⁵ Huerta Sáenz, Roberto, Instrumentos de Participación Ciudadana en chihuahua. México, Editorial solar, 2009, p.p. 28 y 29.

¹¹⁶Valenzuela, Francisco Berlín coordinador, *Diccionario universal de términos parlamentario*, México, editorial Porrúa, 1998. p. 581.

Capítulo II

ANTECEDENTES DE LA DEMOCRACIA, GOBERNANZA, VETO, PLEBISCITO Y REFERÉNDUM

2.1 Democracia

El diccionario de la Real Academia Española define a la democracia como la: “Forma de gobierno en la que el poder político es ejercido por los ciudadanos”.¹¹⁷

2.1.2 Antecedentes de la democracia

En el devenir histórico de las sociedades humanas, en las cuales se busca un equilibrio de las fuerzas políticas y de las formas de gobernar surge la democracia, como una reacción en algunas ocasiones por los abusos que se dan por los monarcas, tiranos, aristocracia, oligarquía.

Aunque el sistema de gobierno democrático nace en la antigüedad, el concepto moderno de democracia surge en la era de la Ilustración con el desarrollo de una teoría política novedosa: el Liberalismo. Esta teoría de la libertad, el progreso intelectual y la ruptura de los esquemas anquilosantes de la antigüedad, históricamente se ha ligado tan profundamente con la democracia que en la actualidad en el mundo occidental ambas nociones prácticamente se confunden entre sí, dando lugar al concepto de democracia liberal.¹¹⁸ La Reforma Protestante, que veía al papado y a la Iglesia católica como una fuerza opresora demasiado imbricada con la estructura feudal ya caduca de la sociedad europea,¹¹⁹ y las

¹¹⁷ Véase <http://dle.rae.es/?id=C9NX1Wr>, consultado el 12 de agosto de 2017.

¹¹⁸ Montenegro, Walter, “Introducción a las doctrinas político económicas”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 4.

¹¹⁹ Palmer, Robert Roswell et al., “A history of the modern world”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 4.

terribles guerras de religión que plagaron los siglos XVI y XVII, en especial la guerra de los treinta años.¹²⁰

La democracia nace en Grecia, los cuales la ejercían de forma directa y no a través de representantes, como se lleva a cabo hoy en nuestro sistema político, sin embargo en la época moderna esa relación entre gobernante y gobernado, en donde el primero representa los intereses del segundo, esta desgastada y deformada de lo que era su ideal político al principio, esto en razón de que nuestros representantes solo actúan en función de sus propios intereses, ya sea individuales o de partido olvidándose de sus representados.

Al respecto Bobbio señala sobre los sistemas políticos:

Ante este panorama surgen filósofos y teóricos que comienzan a replantearse los conceptos básicos que daban fundamento a los sistemas políticos imperantes en la época, como el derecho divino de los monarcas y aristócratas a gobernar, la creencia de que los gobiernos populares serían inestables o completamente caóticos debido a los cambios en los deseos del populacho inculto e iletrado, o que las sociedades necesitan de un líder fuerte que contenga los impulsos destructivos de la naturaleza humana, eminentemente perversa y violenta.¹²¹

El principal argumento de los gobernantes es que el pueblo no está preparado para tomar decisiones, y por ello requieren que otros tomen las decisiones, en este caso en la democracia representativa los representantes elegidos a través del voto, este pensamiento lo manejan en un doble discurso, por un lado, dicen que no está preparado el pueblo y por otro no promueven la cultura política entre los ciudadanos.

Al respecto Montenegro nos señala:

Oponiéndose a dicha visión, este grupo de intelectuales de la Ilustración sostiene que todos los aspectos de la existencia humana deben de estar guiados por la razón y los principios de

¹²⁰ Idem

¹²¹ Bobbio, Norberto, "*Estado, gobierno y sociedad*", en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 4,5.

equidad y libertad; aceptan la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela de derecho natural, que propone que todas las personas son creadas iguales y tienen por naturaleza ciertos derechos fundamentales frente al Estado; proclaman que el gobierno existe para servir a la gente y no viceversa, y que tanto los gobernantes como los gobernados deben de someterse al imperio de la ley.¹²²

Los derechos humanos fundamentales que se encuentran protegidos por las leyes, deben de ser respetados sobre todo por los gobiernos los cuales deben de observar y realizar todas las actividades tendientes a garantizarlos, el gobierno es instituido por los gobernados y por lo tanto debe de estar al servicio de los intereses colectivos de la población que conforma el Estado.

Aunque no todos compartían los mismos idearios, tenían en común la defensa del individuo ante el Estado, y buscaron crear reglas y contrapesos para que el poder de los gobernantes no atropellara los derechos inalienables de los ciudadanos.¹²³

Sin duda, uno de los intelectuales más importantes para esta doctrina política es el inglés John Locke, reconocido por muchos como el padre del liberalismo.¹²⁴ Locke defendía la idea de que todas las personas tienen la habilidad de razonar y por lo tanto pueden gobernarse a sí mismas y ver por el bien común de la sociedad. También promovía las libertades individuales y rechazaba la idea del “derecho divino” que proclamaban los monarcas absolutistas para justificar su derecho a gobernar, argumentando en cambio que los gobiernos sólo deben operar con el consentimiento de la gente que va a ser gobernada, mediante un contrato social.¹²⁵ Para él, los gobiernos se conforman para proteger la vida, el derecho a la libertad y a la propiedad privada. Estas ideas, junto con la división de poderes formulada por el Barón de Montesquieu y el impulso al concepto, por parte de Jean-

¹²² Montenegro, Walter, op. cit., p. 5.

¹²³ Bobbio, Norberto, op. cit., p. 5.

¹²⁴ Palmer, Robert Roswell et al., op. cit., p. 5.

¹²⁵ Bobbio, Norberto, op. cit., p. 5.

Jacques Rousseau, de “soberanía popular” como el derecho que tienen los pueblos a gobernarse por sí mismos con finalidades que representan el interés de todos los ciudadanos, fueron retomadas por revolucionarios en toda Europa y América, plasmándolas en las Constituciones de las nuevas repúblicas que surgieron en los siglos XVIII y XIX.¹²⁶

El ser humano se distingue de los animales en cuanto nosotros podemos razonar, y en todas las clases sociales podemos encontrar gente inteligente que razona, dándose cuenta de su realidad en el entorno en que vive, que si bien puede gobernarse así mismo, necesita respetar los derechos de los demás, que no es independiente por cuanto a sus necesidades y que necesita de los demás seres humanos, y para que exista un equilibrio dentro de la sociedad se debe buscar que sus semejantes tengan un bienestar común al de él.

Ayala Sánchez de manera acertada realiza un análisis de la democracia en base a la libertad e igualdad de la siguiente forma:

“Por esta razón la democracia moderna es siempre liberal, dado que funda su origen en el poder social y no en el poder sagrado; por ello es fruto de la razón y no de la revelación. Es liberal en el sentido de que libertad e igualdad se rigen por el mismo principio de “balance”, en el que una limita a la otra, entendiendo siempre que es la libertad el fundamento del poder”.¹²⁷

Al respecto Giovanni Sartori nos dice que en la actualidad existe la *liberal democracia*. La cual es compleja a diferencia de la antigüedad, y la cual tienen tres

¹²⁶ Dinkelaker, Andrew, “*The New Frontier in Democratic Theory and Practice: Organizational forms that Simultaneously Optimize Autonomy and Community*, Nueva York”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 5,6.

¹²⁷ Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 6.

aspectos el primero es de legitimidad, el segundo del ejercicio del poder y tercero la democracia como un ideal.¹²⁸

Bobbio, Norberto, realiza una serie de referencias acerca del ejercicio en la toma de decisiones de la siguiente forma:

Sin embargo, aun cuando los primeros teóricos de la democracia moderna compartían muchas de estas ideas, también tenían serias diferencias entre sí, en especial en los temas referentes a la forma en que los pueblos ejercerían el derecho a tomar las decisiones colectivas y al tipo de gobierno que emanaría de la voluntad popular. En los mismos años en que comienzan a surgir los Estados constitucionalistas modernos, intelectuales como Hamilton y Madison contraponen a la democracia directa la idea de democracia representativa. Incluso Rousseau, un ardiente defensor de la democracia directa, se da cuenta que en los Estados modernos es casi imposible que ésta pueda ser implementada de una forma correcta.¹²⁹

En los Estados Unidos de Norteamérica, el pueblo es el que gobierna, al respecto Tocqueville señala:

En Norteamérica, el pueblo nombra a quien hace la ley y a quien la ejecuta; el mismo forma el jurado que castiga las infracciones de la ley. No solamente las instituciones son democráticas en su principio, sino también en todo su desarrollo. Así, el pueblo nombra directamente a sus representantes y los escoge en general cada año, a fin de tenerlos completamente bajo su dependencia. Es, pues, realmente el pueblo quien dirige y, aunque la forma del gobierno sea representativa, es evidente que las opiniones, los prejuicios, los intereses y aun las pasiones del pueblo no puedan encontrar obstáculos durables que le impidan producirse en la dirección cotidiana de la sociedad.¹³⁰

La democracia es una forma de vida en donde la ciudadanía participa en la conformación del gobierno, en sus instituciones, así como en su funcionamiento y evolución, estando subordinados a la ley tanto los ciudadanos como las

¹²⁸ Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, 4ª reimpresión, Editorial alianza, Madrid 2012, p.29.

¹²⁹ Bobbio, Norberto, op. cit., p. 6.

¹³⁰ De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, 10ª reimpresión editorial fondo de cultura económica, México 2000 p.191.

instituciones, siendo el pueblo el rector de los destinos de la comunidad, en la cual se puedan ver reflejadas sus legítimas aspiraciones, anhelos, deseos, intereses, etc.

En México como antecedente de la democracia en los medios de participación ciudadana y para fortalecer la Democracia, tenemos la iniciativa de reforma constitucional que presentó ante el congreso el expresidente Felipe Calderón Hinojosa.

Este trabajo parte de la iniciativa de reforma constitucional que el presidente de México Felipe Calderón Hinojosa, presento ante el congreso de la Unión, iniciativa que quedó reflejada en su discurso del 15 de diciembre de 2009 dirigido al pueblo de México, con el fin de otorgar más poder a la ciudadanía y fortalecer la democracia, entre varios puntos de su propuesta, el presidente solicito incorporar en la constitución la iniciativa ciudadana, con el fin de otorgar al pueblo, ampliando las garantías políticas de los ciudadanos, la facultad de proponer iniciativas de ley ante el congreso, y la posibilidad de regular el referéndum constitucional, objeto de este estudio, con el objetivo de fortalecer la figura ciudadana como mecanismo de democracia semidirecta, propias de las democracias participativas afines a la ideología política del mandatario. ¹³¹

Los gobiernos estatales, municipales, y sobre todo la federación se han dado cuenta de que la figura de la representatividad esta desgastada, y que la sociedad necesita participar en la toma de decisiones de política pública, por ello han estado incorporando a sus legislaciones los medios de participación, que, aunque están en la letra, todavía hace falta que se lleven a la práctica.

¹³¹ Bernal Gómez, Beatriz, Wong Meraz, Alejandro, “*El referéndum constitucional como poder constitucional*”, en Flores Avalos, Elvia Lucia (coord.), México 2011.p 323.

2.2 Gobernanza

La gobernanza es una interconexión entre las diversas organizaciones ciudadanas, civiles, sociales, políticas, privadas y gubernamentales, que buscan el bienestar común de la sociedad.

2.2.1 Antecedentes de la gobernanza

Los diversos cambios que han sufrido los estados y sus formas de gobernar como efecto de la Globalización. Han creado una serie de necesidades mutuas entre los países de carácter internacional, sobre todo en el aspecto económico en donde si una economía se colapsa se ven afectadas todas la demás debidas a esa interdependencia, lo que ha provocado que todos los sectores sociales se movilicen en busca de un equilibrio encontrando en la gobernanza una nueva forma de gobernar.

Comienza con la Carta de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos,¹³²y que cobree especial importancia con la Declaración de Naciones Unidas sobre Derecho al Desarrollo de 1986. La matriz de los aspectos que relacionan el proceso de la Globalización (neoliberal) y la Gobernanza se encuentra en los años 1989-1991.

a) Este proceso puede distinguir una primera fase: 1945-1989, que permite decir que el proceso de Guerra Fría corrió al pareo que los “años felices” de la economía mundial y que habitualmente se ubica entre los años 1947-1973, con la crisis del petróleo de aquel año.¹³³ Constituyó el primer cimiento de la fase de la Globalización.

¹³²Mazower, Mark, “*Governing the world. The History of an idea, London, England*”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 82.

¹³³ Landes, David S., “*Los “años felices” de la economía mundial se encuentran en el periodo 1947-1973*”, *La riqueza y pobreza de las naciones, Barcelona, Crítica*, en SERNA José Ma. (Coord.),

b) En el plano jurídico, se representó en el Derecho de la Guerra Fría, como la OTAN (1949) y el Pacto de Varsovia de 1956, y una compleja urdimbre de pactos regionales de Seguridad Militar, como es el caso del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca: TIAR, Río de Janeiro, 1947.

c) Una segunda fase conformada por el modelo Transnacional de Desarrollo. Asunto que el profesor Phillip Jessup denominó “Derecho Transnacional” (1956), y que se constituye una obra pionera en el camino de la Globalización y Gobernanza Global.¹³⁴

d) El modelo de la Globalización a partir de 1989. Con tres eventos importantes: el derrumbe del muro de Berlín, la reunificación de las Alemanias y el desmembramiento de la órbita soviética. La transición del modelo transnacional al esquema de la Globalización Neoliberal permitió acentuar y alimentar la polémica sobre el Derechos Transicional, que en sus inicios se produjo a partir del tránsito del Autoritarismo a la Democracia, y que se refleja en las obras de Juan Linz,¹³⁵ Guillermo O’Donnell, Philipp Schmitter, Alfred Stepan y otros. Bastante interesante sería escudriñar sobre los modelos de Gobernanza en el contexto de la Globalización y los procesos y caminos hacia las distintas formas de transición democrática: v.gr. Argentina, Brasil, Chile, Uruguay. El Estado Burocrático-Autoritario de las dictaduras modernas,¹³⁶ como lo analiza el trabajo primero de Guillermo O’Donnell y Delfina Linck (1982): “El Estado burocrático autoritario”.

Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 82.

¹³⁴ Jessup, Philipp, “*Derecho transnacional*”, México, Trillas, 1974. en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 82,83.

¹³⁵ Díaz Muller, Luis T., “*América Latina. Relaciones Internacionales y Derechos Humanos*, México, Fondo de Cultura Económica”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 83.

¹³⁶ O’Donnell, Guillermo, “*El estado burocrático-autoritario*”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 83.

El proceso de la Globalización Neoliberal constituye la fuente para un Derecho Global en ciernes. Estamos en presencia de un Derecho Emergente, que corre al mismo tiempo que en el caso del Club de los BRICS: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, un caso clínico para el estudio del Derecho Comparado: la comparación entre los distintos sistemas jurídicos.

e) La Gobernanza, por tanto, aparece como una forma de gobernar la Globalización. Como se decía, la Globalización consiste en un proceso de múltiples dimensiones, multifacético. La Gobernanza, asimismo, entendida como una forma de administrar la Globalización, tiene que ver con varios asuntos principales: el Estado, la Soberanía y la Crisis surgida a partir de 2007-2008. Veamos brevemente.

1) La noción de Estado, desde la Paz de Westfalia (1646), fue creada como un concepto cristalino, puro, inmutable, dotado de Soberanía Absoluta. En los procesos de intercambio comercial y mercantil, esta idea de Estado-Absoluto empezó a desdibujarse: las profundas transformaciones provocadas por la I Revolución Industrial o Revolución Inglesa, aquella sociedad narrada por Charles Dickens en "Tiempos Difíciles", comenzó replantear las funciones esenciales del Estado: del Estado Liberal al Estado Social.

Sobre todo, porque la necesidad de expansión y de búsqueda de mercados, obligó a abrir las puertas del Estado hacia nuevos continentes: el camino que va de Inglaterra a los Estados Unidos con la Guerra de Independencia (1776), por vía de ejemplo.

Durante estos años, asistimos a una fase intermedia entre el Derecho Estatal Absoluto y la apertura incipiente hacia la reacción de un nuevo y bisoño Derecho Internacional, en ciernes. Vale la pena recordar a estos fines, la polémica entre Huyo

Grotius y Van Bynkershoeck sobre la libertad de los mares: mare nostrum o mare claustrum¹³⁷

El concepto de gobernanza nace con un sentido económico, sin embargo, también se utiliza para designar la participación de todas las organizaciones de la sociedad e instituciones públicas, así como las diversas fuerzas privadas, que convergen en los mercados.

2) La construcción del Estado-Nación y de la idea de Soberanía (real o formal) encaminó los senderos de un Derecho Internacional que pasó, en la actualidad, a vincular lo racional con lo global. Especialmente, y con particular importancia, en la transición del modelo y Derecho Transnacional hacia un Derecho con infronta global: los conglomerados Transnacionales y su impacto en el comercio mundial después de 1945, y su afectación de los Derechos Humanos. Prima facie, se trató de la violación de derechos sociales, de los cuales América Latina (el sector minero) es buen ejemplo: Trabajo, desempleo, cambio climático. La Soberanía del Estado, aquel logro y síntesis de múltiples contradicciones, pasó a transformarse en una idea figurativa, de papel, en que las relaciones transnacionales quitaron fuerza jurídica a la clásica idea de un orden jurídico con monopolio de la violencia legítima: una pérdida relativa de la vigencia del Estado-Nación;

3) El modelo transnacional y el modelo global caminaron sucesivamente en el marco de una compleja trama e contradicciones: el debilitamiento de la soberanía, la repartición de fronteras, la irrupción de las minorías, los resabios del Holocausto (la Convención sobre Genocidio de 1948: Raphael Lenkin), la doctrina de las zonas

¹³⁷ Gómez-Robledo, Alonso, "El nuevo derecho del mar", en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 84.

de influencia. El Derecho de la Guerra Fría, ideológico y con pretensiones hegemónicas¹³⁸: al Este y al Oeste de la Puerta de Brandemburgo.

El derecho de la Guerra Frías, no es, precisamente un esbozo del Derecho Internacional del Desarrollo. La segunda fase de este Derecho lo constituye el Derecho de la Coexistencia Pacífica, un tímido acuerdo de respeto y de revolución de las disputas por medios pacíficos. Es el caso de la Cumbre de Berlín (Kennedy-Krusher) de 1960, y la solución pacífica a la crisis de los Misiles, a partir de la Cuarentena entorno a la isla de Cuba de octubre de 1962: Robert Kennedy la llamó “los trece años que conmovieron al mundo”. Vietnam, la Comisión Trilateral, la guerra centroamericana con la Administración Reagan, la doctrina Bush, desencadenaron un nuevo desafío para la “buena gobernanza global”, aquella que busca la resolución de los problemas globales: medio ambiente, cambio climático y terrorismo, migratorios y refugiados, paz y guerra¹³⁹.

4) El papel de las Instituciones en la globalización neoliberal: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, las “instituciones de Bretton Woods” (1944), resultan de particular interés en el marco de una globalización desigual, excluyente, interrelacionada y desequilibrada¹⁴⁰: que adquirió una profundidad privatizadora y abstencionista con el Consenso de Washington de 1991 y posteriores. La incapacidad de estas instituciones de resolver los problemas financieros, la derrota del Estado y la aparición de la Sociedad Civil Internacional:

¹³⁸ Garcés, Joan E., “Soberanos e intervenidos”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 84.

¹³⁹ Serna de la Garza, José María, “Globalización y Gobernanza. Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 84,85.

¹⁴⁰ Ramírez Gonzalo A. (Ed.), “El derecho en el contexto de la globalización, Bogotá, Externado de Colombia”, en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 85.

ONG's + movimientos de solidaridad. Las circunstancias han cambiado y se hace menester un "nuevo Estado benefactor", con nuevas instituciones.

5) En realidad, la Sociedad Civil Internacional empezó a manifestarse con los movimientos democratizadores en Europa del Este: Hungría en 1956 y la "Primavera de Praga" de 1968.

En un ámbito propiamente internacional, recordemos la Canasta III de los Acuerdos de Helsinki de 1975 entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, tendiente a promover la circulación de personas (y de ideas) en las relaciones entre los bloques. Posteriormente, y aquí juega un papel importante el derecho Internacional de los derechos Humanos, se crearon Asociaciones de Derechos Humanos, como Amnesty International, importante organización de defensa y con sede en Londres. Asimismo, fundaciones de Derechos Humanos, Centros de Derechos Humanos, Academias, Sistemas Regionales y Comisiones Nacionales de Derechos Humanos: hace falta un buen estudio desde el punto de vista de la Gobernanza, considerando a los derechos Humanos como un patrimonio y bien global de la humanidad¹⁴¹.

Al respecto del concepto de gobernanza, Serna señala: "el punto de quiebre en la transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que gobiernos fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades altamente industrializadas se mostraban débiles para resolver problemas. Fue así como se empezó a buscar "más allá del gobierno", en busca de capacidades no gubernamentales".¹⁴²

¹⁴¹ Delmas-Marty, Mireille, "*Tros defis pour un droit international*", en SERNA José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016, p. 85.

¹⁴² Serna de la Garza, José María, "*Globalización y Gobernanza. Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el Derecho Público. Contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC*", 1ª impresión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2010, P.25.

El concepto de gobernanza es relativamente nuevo desde fines del siglo veinte y que tiene que ver con la reorganización de la forma de gobernar en donde se le permita mayor participación a la colectividad en la creación y desarrollo de las políticas públicas.

2.3 El veto

El veto como se estableció en el Capítulo Primero es la potestad que tiene el titular del poder legislativo para poder prohibir, impedir u oponerse en parte o en su totalidad a una ley que mediante el proceso legislativo ha sido enviada para el paso que señala nuestra constitución que es la sanción, esta potestad, tiene antecedentes en la política inglesa.

2.3.1 Antecedentes del veto

La enciclopedia política, señala que los antecedentes del veto provienen de Inglaterra debido al poder que tenían los reyes sobre el parlamento, que requerían como requisito necesario que el monarca diera su consentimiento o su aprobación para que ésta se convirtiera en ley.

La institución del *veto*, como tantas otras instituciones políticas vigentes, se originó en Inglaterra como una prerrogativa del rey dentro del sistema monárquico parlamentario de ordenación de las magistraturas públicas que adoptó como forma de gobierno. Todo proyecto de ley precisa de la sanción del jefe del Estado —el monarca— para convertirse en ley. Sin embargo, en la práctica inglesa se suele considerar como inexistente el veto real, puesto que no ha sido ejercido desde los tiempos en que la reina Ana objetó la *Scotch Militia Act* en 1707.¹⁴³

¹⁴³ VEASE <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=v&idind=1562&termino=>

La vieja práctica inglesa fue imitada por los países europeos y americanos desde fines del siglo XVIII y el *veto* es hoy una clásica institución del Derecho Constitucional en el mundo democrático. La facultad de veto define claramente la condición de *colegislador* que tiene el titular de poder ejecutivo.¹⁴⁴

Como ocurrió con muchísimas instituciones políticas —unas consagradas en las costumbres constitucionales inglesas y otras simplemente teorizadas por los filósofos políticos europeos—, la Constitución de 1787 de los Estados Unidos de América fue la primera en plasmar el *veto* en la letra constitucional, es decir, en convertirlo en Derecho escrito. Desde entonces esta facultad se convirtió en una de las prerrogativas que el Derecho positivo reconoció al presidente de la república y que ha sido intensamente ejercida por los mandatarios norteamericanos. Algunos de ellos —como Cleveland con 584 vetos, Franklin D. Roosevelt con 624 y Truman con 250— utilizaron intensamente esta facultad presidencial para orientar la legislación de los Estados Unidos. Otros lo hicieron con menor frecuencia. Y algunos no acudieron a esta atribución, como Madison, Adams, Van Buren, Gardfield. Del Derecho Constitucional norteamericano —que en este y otros temas fue el modelo en el que se inspiraron los juristas de América Latina— el veto pasó a la legislación constitucional latinoamericana.¹⁴⁵

El veto como práctica de la política inglesa fue llevado después a los países de toda Europa, así también como el descubrimiento de América, y como consecuencia la colonización como fue el caso de Estados Unidos, los cuales plasmaron en su Constitución los ideales políticos de Europa y al ser colonias del reino inglés llegó el veto a América, esta facultad del ejecutivo que la teoría de pesos y contrapesos para regular los diversos poderes, actualmente se encuentra en la mayoría de las constituciones de los países de América Latina.

¹⁴⁴ Idem

¹⁴⁵ VEASE <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=v&idind=1562&termino=>

Por cuanto hace a la historia de esta figura en nuestro país, que trata de equilibrar las fuerzas del poder entre los órganos legislativo y el ejecutivo, el ilustre jurista Isidro Montiel en su compilación cita a Baranda el cual señala respecto del veto lo siguiente:

La facultad del poder ejecutivo para hacer observaciones, es un contrapeso para que el legislativo no se extralimite; y suspendiéndose la ley en virtud de ellas, se abre la puerta para que la Nación se imponga de ella y falle la opinión pública, y de este modo el Congreso no se precipitara a dar atropelladamente disposiciones que requieran prudencia, que el gobierno tiene la fuerza y que era necesario no ponerlo en el caso de burlar las leyes, ni en pugna con el legislativo, siendo por lo mismo más conveniente darle la facultad constitucional de suspender la ley; y que si el veto puede causar demora en la edición de la ley esto es menos inconveniente que la absoluta independencia del poder legislativo.¹⁴⁶

A continuación, como lo señala la investigadora parlamentaria Mtra. Claudia Gamboa Montejano mencionaremos brevemente los antecedentes del veto en nuestras diversas Constituciones que nos han regido a través del tiempo:

El primer precedente que tenemos del veto data del 19 de marzo 1812 en la Constitución de Cádiz:

Artículo 144. Niega el Rey la sanción por esta fórmula, igualmente firmada de su mano: "Vuelva a las Cortes"; acompañando al mismo tiempo una exposición de las razones que ha tenido para negarla.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, la facultad la tenía tanto el Supremo Gobierno, como por el Supremo Tribunal de Justicia en los siguientes artículos:

¹⁴⁶ Mariel y Duarte, Isidro Antonio, *Compilación de apreciaciones, opiniones y doctrinas de publicistas mexicanos, Tomadas de iniciativas, dictámenes, proyectos de Constitución de 1840 y 1842 y de Constituciones anteriores a la de 1857*, Editorial Color, S.A. de C.V., México 2016, p.260.

Artículo 127. Si resultare aprobado el proyecto, se extenderá por triplicado en forma de ley. Firmarán el presidente y secretario los tres originales, remitiéndose uno al Supremo gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia; quedando el tercero en la secretaría del Congreso.

Artículo 128. Cualquiera de aquellas corporaciones tendrá facultad para representar en contra de la ley; pero ha de ser dentro del término perentorio de veinte días; y no verificándolo en este tiempo, procederá el Supremo Gobierno a la promulgación, previo aviso que oportunamente le comunicará al Congreso.

La Constitución de 1824 establecía el veto en el siguiente artículo:

"Artículo 55. Si los proyectos de ley o decreto, después de discutirlos fueren aprobados por la mayoría absoluta de los miembros presentes de una y otra cámara se pasarán al presidente de los Estados Unidos, quien, si también los aprobare, los firmará y publicará; y si no, los devolverá con sus observaciones dentro de diez días útiles, a la Cámara de su origen."

En la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de diciembre de 1836 preveía el veto en los siguientes artículos:

Artículo 35. Si la ley o decreto sólo hubiere tenido primera discusión en las Cámaras, y al Presidente de la República no pareciere bien, podrá dentro de quince días útiles, devolverla a la Cámara de Diputados, con observaciones acordadas en el consejo; pasado dicho término sin hacerlo, la ley quedará sancionada y se publicará.

Artículo 36. Si el proyecto de ley o decreto hubiese sufrido en las Cámaras segunda revisión, y estuviere en el caso del artículo 33, puede el Presidente de la República (juzgándolo oportuno él y su consejo) negarle la sanción sin necesidad de hacer observaciones, y avisará de su resolución al Congreso.

Por su parte Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de junio de 1843. en la fracción XX del artículo 87 prevé como obligación del Presidente:

"Hacer dentro de treinta días observaciones con audiencia del Consejo á los proyectos aprobados por las Cámaras, suspendiendo su publicación; este término comenzará a contarse desde el mismo día en que los reciba: Si el proyecto aprobado fuere reproducido, el Gobierno podrá suspenderlo con audiencia del Consejo, hasta el inmediato período de sesiones, en que corresponda que las Cámaras puedan ocuparse del asunto, dándoles aviso de esta resolución dentro de igual término. Si fuere reproducido por los mismos dos tercios de ambas Cámaras, el Gobierno lo publicará. Cuando los treinta días de que habla este artículo concluyan estando ya cerradas las sesiones del Congreso, dirigirá el Gobierno á la diputación permanente las observaciones que hiciere, ó el aviso que debe dar. Pasado el referido término sin practicar nada de lo prevenido, se tendrá por acordada la sanción, y la ley o decreto se publicará sin demora."

En la Constitución de 1857, el artículo 70 de la Constitución de 1857, nos dice:

"Las iniciativas o proyectos de ley deberán sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de Comisión

II. Una o dos discusiones en los términos que expresan las fracciones siguientes.

III. La primera discusión se verificará en el día que designe el presidente del Congreso, conforme al reglamento.

IV. Concluida esta discusión se pasará al Ejecutivo copia del expediente, para que en el término de siete días manifieste su opinión, o exprese que no usa de esa facultad.

V. Si la opinión del Ejecutivo fuere conforme, se procederá, sin más discusión, a la votación de la ley.

VI. Si dicha opinión discrepare en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión, para que, con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio.

En la reforma de 1874, con el restablecimiento del sistema bicameral, se reforma el artículo 71 para quedar de la siguiente manera:

"Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de una de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra Cámara. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones de Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que estuviere reunido.

c) El proyecto de ley o de decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, deberá ser devuelto con sus observaciones a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por mayoría absoluta de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuere sancionado con la misma mayoría, el proyecto es ley o decreto, y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o de decreto serán nominales".

En la Constitución de 1917

Los incisos a), b) y c) del artículo 72 de la Constitución de 1917 prevén que:

"Todo proyecto de ley o de decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de 10 días útiles; a no ser que corriendo éste término, hubiere

el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en el que el Congreso esté reunido;

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación".¹⁴⁷

Hubo momentos en la historia de México que esta figura no estuvo contemplada dentro del texto constitucional.

Es el veto entonces, un medio de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, pero en el caso de México han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el Constituyente del 57, que privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente del asunto con primera discusión, para que manifestara su criterio; o sea, para opinar; si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero, en caso contrario debía de pasar el expediente a comisión para que se examinara de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, el dictamen era sometido a una nueva discusión y ya concluida se procedía a la votación, la cual se decidía por mayoría absoluta. Pero en caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior; es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo.

En el año de 1867, Lerdo de Tejada propuso que el Presidente de la República pudiera interponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se pudieran reproducir sino por los dos tercios de los votos, tal como lo establecía la Constitución de 1824. Decía el ministro de Juárez "en todos los países donde hay sistema representativo se estima como muy esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo". Pero las reformas de 1874 modificaron sólo pequeños detalles, disponiendo que hubiera una primera votación y, en

¹⁴⁷ Gamboa Montejano, Claudia, *Análisis de la figura del veto, antecedentes, jurisprudencia, derecho comparado, iniciativas presentadas y últimas reforma constitucional en el tema*. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, México 2011, p.p.13-17.

caso de formularse observaciones por el Presidente, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.

Actualmente en México la facultad que tiene el Ejecutivo de vetar una determinada ley o decreto ha perdido fuerza e interés, debido a que la mayoría de las leyes son iniciadas por el Presidente de la República. Si el Congreso las aprueba aún con modificaciones de fondo a la Iniciativa presidencial, el Ejecutivo no objeta nada, en virtud de las previas negociaciones entre las cámaras (su mayoría) y el Presidente.¹⁴⁸

Como ha pasado en la época actual con las famosas alianzas que realizan los partidos políticos de ese poder hegemónico en la sociedad mexicana como lo son el PRI, PAN, PRD, por ejemplo fue el pacto por México, que llevaron a cabo estas tres fuerzas políticas, las cuales realizaron reformas estructurales en el país, iniciativas que fueron presentadas por el Presidente de la República como lo fue en materia de energía englobando dentro de estas (el petróleo, energía eléctrica), y sobre la cual se intentó realizar una consulta popular, la cual de acuerdo al criterio de nuestra suprema corte de justicia de la nación no alcanzó los requisitos de procedibilidad, haciendo de este medio de participación ciudadana inútil.

Sin embargo, formalmente el presidente de la República puede vetar las leyes o decretos "cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras", por lo cual no tiene facultad de observaciones o veto en los siguientes asuntos:

- a) Las facultades exclusivas de cada una de las cámaras.
- b) Las facultades de la Comisión Permanente.
- c) Las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación.
- d) Las facultades del Congreso reunido en asamblea única.

¹⁴⁸ Valenzuela, Francisco Berlín coordinador, *Diccionario universal de términos parlamentario*, óp. cit., p. p.749,750.

e) Y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso. Tampoco tiene capacidad de veto el Presidente para oponerse a las reformas constitucionales, pues éstas son obra no del Congreso sino del Constituyente Permanente, que agrupa al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.¹⁴⁹

A continuación, se anexa el cuadro comparativo de la historia de la figura del veto como institución en nuestro país.

Constitución	Artículos en que se prevé	Votación para superarlo	Qué efectos tiene	Plazo para interponerlo	Tipo	Quién lo interpone
Constitución de Cádiz (1812)	144, 145, 146, 147, 148 y 149	Presentarse en tres años consecutivos	no se volverá a tratar el mismo asunto en las Cortes de aquel año	Treinta días	Total	Rey
Constitución de Apatzingan (1824)	127, 128 y 129	Pluralidad absoluta de votos	Las reflexiones que se promuevan serán examinadas bajo las mismas formalidades que los proyectos de ley	Veinte días	Total	Supremo Gobierno Supremo Tribunal de Justicia.
Tercera de las Leyes Constitucionales de 1836	33, 34, 35, 36, 37 y 38	Dos terceras partes de una y otra cámara	Suspensivos con acuerdo del Consejo	Quince días útiles	Total	Presidente y sobre variaciones de la Constitución el Supremo Poder Constitucional
Bases orgánicas de 1843	87	Dos tercios de ambas Cámaras	Suspensión con audiencia del Consejo	Treinta días	Total	Presidente
Acta Constitutiva y de reformas de 1847	Restablece el sistema de 1824					

¹⁴⁹ Ibidem, p.150.

Constitución de 1857	70	Mayoría absoluta de los diputados presentes	Nuevo Dictamen ²²	Siete días	Total y Parcial	Ejecutivo
Reforma de 1874	71	Mayoría absoluta de votos	Suspensivos	Diez días útiles	Total y Parcial	Ejecutivo
Constitución de 1917	72-C	Dos terceras partes del número total de votos (de cada Cámara)	Suspensivos	Diez días útiles	Total y Parcial	Ejecutivo

Cuadro comparativo elaborado por Claudia Gamboa Montejó.¹⁵⁰

2.4 El plebiscito

El diccionario de la Real Academia Española lo define de la siguiente forma "Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal".¹⁵¹

El plebiscito es un medio de participación ciudadana que tiene que ver con los asuntos del gobierno, es decir, es para consultar a los ciudadanos respecto de un asunto de carácter político en el campo gubernamental, del poder ejecutivo. El ejemplo más reciente es el plebiscito en Colombia donde el presidente sometió al pueblo colombiano un acuerdo de paz con la guerrilla.

¹⁵⁰ Gamboa Montejano, Claudia, *Análisis de la figura del veto, antecedentes, jurisprudencia, derecho comparado, iniciativas presentadas y últimas reforma constitucional en el tema*. óp. cit., p.19.

¹⁵¹ véase <http://dle.rae.es/?id=TOBz1gN> consultado el 10 de agosto de 2017.

2.4.1 Antecedentes de plebiscito

La participación ciudadana ha estado presente a lo largo de la historia en diversas civilizaciones como la griega y la romana, puesto que es necesaria la participación de los ciudadanos con la finalidad de que participen en la toma de decisiones y así corresponsabilizar a la sociedad, este ejercicio ciudadano ha sido necesario para poder equilibrar de alguna forma el ejercicio del poder.

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.¹⁵²

El plebiscito, es una institución antigua que proviene del pueblo romano, en donde existían dos clases dentro de su organización social, patricia y plebeya, ambas clases tenían diversos derechos teniendo limitados los plebeyos su participación en el aspecto político, religioso, social, civil, económico, y jurídico.

Las fuentes, principalmente literarias, ponen de manifiesto la diferente organización social y política de las dos grandes comunidades o estamentos existentes en Roma, patricios y plebeyos —populus plebesque— y la primacía de los primeros sobre los segundos¹⁵³

¹⁵²Véase <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2017.

¹⁵³ Martín Minguijón, Ana Rosa, “*El defensor del pueblo. Antecedentes y realidad actual*” en MAQUEDA, consuelo y MARTINEZ Goyri, (coords), *Derechos humanos: temas y problemas*, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2010, p. 415.

“En el orden jurídico, fue objeto de una importante reivindicación la vinculación de leyes y plebiscitos a patricios y plebeyos y la supresión de la prisión por deudas”.¹⁵⁴

Los plebeyos al estar en desventaja con los patricios, buscaron la forma de equilibrar la balanza, a través del plebiscito, al respecto Vázquez Hoys, A. M. citado por Ana Rosa Martín Minguijón. Señala:

Así, las pretensiones de los plebeyos tienen un triple alcance: en el ámbito político, donde solicitan una magistratura suprema y ciertas garantías contra el poder de los cónsules; en el ámbito social y jurídico, con el reconocimiento de determinados derechos o, lo que es lo mismo, la supresión de exclusión de los mismos y en el ámbito económico, la participación en la distribución del ager publicus¹⁵⁵

La lucha entre patricios y plebeyos, en los primeros años de la República, adquiere una cierta magnitud; el continuo reclutamiento de plebeyos y el incumplimiento de las promesas de la abolición de la prisión por deudas contribuyeron a la rebelión de la plebe, encabezados por Sicinio, que se constituyó en líder de este estamento.¹⁵⁶

Con las reivindicaciones plebeyas, se irán consiguiendo paulatinamente pequeños logros sociales y políticos mediante la aprobación de distintas leyes, hasta que son equiparados en derechos con la clase patricia en un proceso de integración¹⁵⁷

A través de la magistratura y de los concilia plebis, los plebeyos se resisten y luchan contra los abusos del patriciado e intentan lograr las reivindicaciones de

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 416.

¹⁵⁵ *Idem*.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 417.

¹⁵⁷ *Idem*.

integración e igualdad de derechos. Estas asambleas son convocadas por los tribunos para la designación de los sucesores a propuesta de estos mismos magistrados sine imperium y para la votación de los plebiscitos, que únicamente obligaba a plebeyos hasta su equiparación con las leyes.¹⁵⁸

El Tribuno es considerado, por tanto, en esta primera etapa, como una magistratura revolucionaria en la formación constitucional de la civitas patricio-plebeya. Como magistrado que representa los intereses de los plebeyos, tiene como misión la defensa de la plebe ante los abusos de los magistrados patricios y la eliminación de las diferencias existentes entre patricios y plebeyos, mediante el reconocimiento de la igualdad de derechos. Para ello, es precisa la equiparación jurídica de ambas clases o estamentos. Asume la defensa de los más débiles contra los poderosos y pretende la renovación republicana en contra de los intereses de la oligarquía, en aras de la soberanía popular.¹⁵⁹

A lo largo de la historia se han buscado mecanismos que protejan a las clases más desprotegidas, como lo señala el plebiscito nace como una exigencia social de los plebeyos, que les permitiera tomar decisiones y un mejor equilibrio entre las fuerzas políticas.

Los instrumentos que va a utilizar son las facultades que le han sido reconocidas y que se derivan de la tribunicia potestas: ius auxilii, la intercessio, la coercitio, ius agendi cum plebe y la appellatio:

a) Ius auxilii, o derecho de auxilio, fue la primera facultad de los tribunos y de ella derivan las siguientes. El responder a las demandas de auxilio no sólo era un derecho de la plebe, sino también un deber del Tribuno.

b) Intercessio, o derecho de vetar las actuaciones de los otros magistrados. Se concreta en la oposición del Tribuno a que se materialice un acto que se considera injusto y que puede

¹⁵⁸ Ibídem, p. 421.

¹⁵⁹ Ibídem, pp. 421,422.

proceder de un decreto, de una decisión del Senado, de una convocatoria de los comicios, etcétera.

c) Coercitio. Al Tribuno, en virtud de su carácter sacrosanctus, se le reconoce la summa coercendi potestas, que supone la facultad que les permite imponer multas e infringir penas, incluso a otros magistrados.

d) Ius agendi cum plebe es el derecho a convocar la asamblea de la plebe, es decir los concilia plebis y proponer los plebiscitos. Asimismo, convocar a la plebe en las juntas llamadas contiones, para informarles de los plebiscitos.

e) Appellatio. La apelación del Tribuno tiene lugar en los supuestos de indefensión y mediante esta intervención se conseguía la paralización del proceso, posibilitando el acuerdo o transacción entre las partes.¹⁶⁰

El plebiscito se conforma como un instituto propio de la democracia directa. En primer lugar, hay razones históricas para sostener nuestro dicho. Como se ha mencionado aquí, el plebiscito surge en la comunidad romana como un pronunciamiento de la clase plebeya, en la que sus tribunos, convocando a la asamblea, llegaban a acuerdos, que eran tomados como obligatorios, inicialmente para los plebeyos, y con el tiempo alcanzaron a los patricios, convirtiéndose en normas o actos vinculantes para toda la sociedad romana. De esta forma, en esa época, en la que se manifestó lo más cercano a la democracia directa o pura, por no existir representantes, se extremó el cuidado de acudir al pueblo para respetar y acatar la expresión de su soberana voluntad. Los plebiscitos, entonces, hay que admitirlo, corresponden, rotundamente, a la democracia de la identidad o directa. Por ello, en argumentos apodícticos de Juan Jacobo Rousseau, los tribunos "... no hubiesen siquiera imaginado que podían usurpar las funciones del pueblo, y que en

¹⁶⁰ Ibídem, pp. 422,423.

medio de una tan grande multitud, no hubieran jamás intentado prescindir de un solo plebiscito”¹⁶¹

En nuestro país no hay antecedente de la realización de un plebiscito como tal, sin embargo, en la actualidad algunos autores consideran que se encuentra establecido dentro de la consulta popular, siendo este un mecanismo de participación ciudadana contemplada en nuestra Constitución la cual a la fecha ha sido inoperante, en virtud de que existen varios requisitos que se convierten en fuertes obstáculos para que se lleve a cabo este tipo de consulta ciudadana.

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 forma sucesiva, lo que las ha hecho de uso frecuente en los sistemas políticos contemporáneos. ¹⁶²

2.5 El referéndum

El diccionario de la Real Academia Española lo define de la siguiente forma “Procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo”.¹⁶³

Cuando hablamos de referéndum nos estamos refiriendo a una de las formas activa de participación ciudadana, en donde el gobernando decide directamente sobre una cuestión que se somete a su consideración en la cual decide el de manera personal, Giovanni Sartori la concibe como la democracia de referéndum.

¹⁶¹ De los Santos Olivo, Isidro, *“Plebiscito y referéndum. concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado”* en ASTUDILLO, Cesar y ASARIN, Manlio Fabio, (coords), Derecho Constitucional Estatal memorias del VIII congreso nacional de derecho constitucional de los estados, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2010, p. 497.

¹⁶² véase <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf> consultado el 10 de agosto de 2017.

¹⁶³ Véase <http://dle.rae.es/?id=VcEQ6Jm> consultado el 12 de agosto de 2017

“El referéndum hace, pues, la línea divisoria a este respecto: sustituye la decisión de los representantes por la de los representados”.¹⁶⁴

2.5.1 Antecedentes del referéndum

Al igual que el plebiscito el referéndum, como medio de participación ciudadana tienen una larga historia desde la época feudal, pasando por Suiza, Francia y hasta nuestros días se sigue utilizando con la finalidad de que los ciudadanos puedan ejercer el poder en las tomas de decisiones.

El referéndum se gesta en las representaciones parlamentarias feudales:

...la palabra referéndum —comenta Pedro de Vega García— comenzó usándose para designar las interpelaciones que los delegados electos de los Parlamentos medievales debían realizar a sus electores, en aquellas cuestiones que se discutían en las Asambleas, pero que no estaban incluidas en los términos del mandato. Hasta conocer la opinión de los electores sobre ellas, los delegados las presentaban ad referéndum.¹⁶⁵

Los orígenes del referéndum se remontan al siglo XVI, cuando se solía requerir a los delegados en la Asamblea Suiza que consultaran a sus circunscripciones sobre las cuestiones importantes, procedimiento conocido como comisión ad audiendum et referéndum.

La idea del referéndum durante el siglo XVIII en el proyecto de Constitución de 1793 en Francia, propuesto por Juan Jacobo Rousseau, también se propuso el referéndum legislativo que era votado por el cuerpo electoral. Otro de los puntos de partida fue la Constitución Suiza del 20 de mayo de 1802, en la que para su

¹⁶⁴Sartori, Giovanni, op.cit, p.198.

¹⁶⁵ De los Santos Olivo, Isidro, *“Plebiscito y referéndum. concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado”* op. Cit., p. 486.

aprobación, fue necesario que votaran en todos los ayuntamientos los ciudadanos mayores de 20 años.

El referéndum adopta diferentes formas en cuanto a su objeto: en el ámbito constitucional, se emplea cuando se tenga por objeto las reformas a la Constitución. En cuanto a su objeto legal, aparece en Francia después de la revolución de 1831 en donde hubo una lucha entre los partidarios del sistema representativo y quienes querían someter toda clase de leyes al voto popular; esta última actitud dio origen al veto popular, el derecho de reclamación y de censura propuesto por Condorcet durante la Revolución francesa.¹⁶⁶

Con posterioridad, el referéndum modifica su función inicial de dar cuenta de toda cuestión pública importante por parte de los delegados a sus electores, en el sentido de revestir un carácter de legislación por parte del pueblo, lo que implica que esta institución funciona mediante la consulta al cuerpo político-social, por parte de la autoridad, para que aquél se pronuncie a favor o en contra sobre una propuesta articulada en forma de ley. En Suiza, la lucha desatada en el cantón de Saint-Gall en 1830 entre partidarios del sistema representativo y los del sistema de democracia pura o directa originó que apareciera como solución transaccional el referéndum legislativo.¹⁶⁷

El propio referéndum fue utilizado en los Estados Unidos en 1778 para la aprobación, por el voto popular, de las Constituciones de los estados de Massachusetts y New Hampshire. Esta situación continuó dándose para otros estados de la Unión Americana durante el primer tercio del siglo XIX, a la que calificó León Duguit como “la tierra clásica del referéndum”. Con el movimiento liberal francés, este instrumento de participación ciudadana fue utilizado para que el pueblo

¹⁶⁶ Valenzuela, Francisco Berlín coordinador, Diccionario universal de términos parlamentario, México, editorial Porrúa, 1998. P. 581

¹⁶⁷ De los Santos Olivo, Isidro, *“Plebiscito y referéndum. concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado”* op. Cit., p. 487.

se pronunciara aceptando las Constituciones que fueron promulgadas en la época. La Convención de la Asamblea Nacional Francesa aprobó, mediante este mecanismo, la Constitución de 1793.¹⁶⁸

Ya en el siglo XX, concretamente a partir de la segunda posguerra, la institución del referéndum adquirió un nuevo auge, lo que propició un despliegue en la incorporación de instituciones de gobierno semidirecto o mixto, dentro del contenido normativo de las Constituciones de algunos estados de Europa. Paradójicamente, después de la segunda conflagración mundial, el referéndum perdió importancia, y hubo una evidente declinación en la acción de sus sostenedores y propagandistas.¹⁶⁹

Aunque pareciere que la democracia directa, a través de sus distintos instrumentos, no ha sido plasmada en ninguna de las Constituciones que han regido a través de la historia de nuestro país; de la búsqueda que se hizo sobre el tema se encontró que en fecha 6 de diciembre de 1977 se publicó una reforma a la fracción VI del artículo 73 de la Constitución, señalando lo siguiente:

“ARTICULO 73.- El congreso tiene facultad:

I a V.-...

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

1ª.-...

“2ª.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale”.

3ª.-...

¹⁶⁸ Idem, p.487.

¹⁶⁹ Ibídem p.487, 488.

4ª.-...

5ª.-... ..”.

Esta disposición a su vez fue derogada a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 10 de agosto de 1987, en la que se define la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se introduce entre otras cosas, la existencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, señalando las facultades de ésta, entre otras cosa.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Gamboa Montejo, Claudia, *Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito E Iniciativa Popular*, México, H. Cámara de Diputados, 2006, P.9.

CAPITULO III.

MARCO JURIDICO DERECHO COMPARADO

3.1 El marco jurídico del veto de las Naciones Unidas

El veto no solo es exclusivo de gobiernos locales, es decir como instrumento jurídico-político de la legislación interna de un país para oponerse en contra de una determinada decisión con la cual no está de acuerdo, como es el caso de la oposición del presidente, cuando el poder legislativo se exceden en la creación de una ley, sino que también se da en el contexto de la globalización como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas, que dirige las políticas internacionales para fomentar la paz y la seguridad de sus países miembros.

La existencia de cinco miembros permanentes, las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial: los Estados Unidos, la Federación Rusa, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia y China, los cuales, además del privilegio desequilibrador de la permanencia disponen sin temperancias del derecho de veto que les permite oponerse sin más a la adopción de resoluciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹⁷¹

Las naciones unidas contemplan la figura del veto a través de un voto especial dado a cinco países que están en posibilidades de impedir, prohibir o detener, negando su aprobación, el marco jurídico que lo regula se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas como a continuación se señala:

Sistema de votación y registros

Voto y la mayoría requerida

¹⁷¹ Méndez Silva, Ricardo, "El incremento de Estados" en Serna de la Garza, José Ma. (Coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016. p.166.

El artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas afirma que:

1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.
2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros.
3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.¹⁷²

El derecho al veto

A finales de la Segunda Guerra Mundial, China, Francia, la Federación de Rusia (antigua URSS), el Reino Unido y los Estados Unidos desempeñaron una función fundamental en el establecimiento de las Naciones Unidas. Los creadores de la Carta de las Naciones Unidas estaban seguros de que estos cinco países seguirían desempeñando un papel importante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por eso, a los «cinco grandes» se les otorgó un poder de voto especial, conocido como el «poder de veto». Se acordó que en caso de que uno de los «cinco grandes» ejerciera su poder de veto dentro del Consejo de Seguridad, la resolución o decisión no se aprobaría.¹⁷³

Los cinco miembros permanentes en uno u otro momento han ejercido el derecho de veto, algunos con más frecuencia que otros, y en momentos particulares dentro de ese período. Si un miembro permanente no está totalmente de acuerdo con una propuesta de resolución, pero no desea emitir un veto, puede

¹⁷² Véase <http://www.un.org/es/sc/meetings/voting.shtml> consultado el día 01 de junio de 2017.

¹⁷³ Idem

optar por la abstinencia, lo que permite que la resolución se apruebe si obtiene el número requerido de nueve votos favorables.¹⁷⁴

Esta figura del veto tiene vital importancia a nivel mundial, puesto que, en caso de ejercer esta facultad por cualquiera de sus miembros dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se estaría evitando incluso una guerra mundial, situación que no está lejos de acontecer, con todos los conflictos armados que hoy en día ocurren en Siria, en la cual existen tensiones entre dos grandes potencias como lo son Rusia y Estados Unidos.

3.2 El veto en Estados Unidos, Argentina, Colombia, España

La figura del veto se encuentra en diversas legislaciones del mundo dentro de su Constitución, esta facultad que tiene el ejecutivo para oponerse, impedir, prohibir, negarse a la aprobación de una ley por parte del poder ejecutivo, es una forma de equilibrio entre los poderes, las siguientes constituciones lo contemplan de la siguiente forma.

3.2.1 Estados Unidos

En el pueblo norteamericano al momento de crear su constitución también estableció la división de poderes, legislativa, judicial y legislativa, este último que reside en un presidente que tiene atribuciones específicas que le otorga su ordenamiento fundamental un ejemplo lo es el veto suspensivo.

En el caso de los norteamericanos el poder ejecutivo fue creado vinculado al pueblo norteamericano, sin embargo, se le doto de atribuciones para poder tener libertad en el ejercicio de sus funciones al respecto Alexis de Tocqueville señala:

¹⁷⁴ Idem

“El presidente está armado de un veto suspensivo, que le permite detener las leyes que pueden destruir la parte de independencia que la constitución le señala”.¹⁷⁵

Se encuentra en su artículo primero en la sección séptima que señala lo siguiente:

Artículo Uno

Séptima Sección

- 1. Todo proyecto de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes; pero el Senado podrá proponer reformas o convenir en ellas de la misma manera que tratándose de otros proyectos.*
- 2. Todo proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el Senado se presentará al Presidente de los Estados Unidos antes de que se convierta en ley; si lo aprobare lo firmará; en caso contrario lo devolverá, junto con sus objeciones, a la Cámara de su origen, la que insertará integras las objeciones en su diario y procederá a reconsiderarlo. Si después de dicho nuevo examen las dos terceras partes de esa Cámara se pusieren de acuerdo en aprobar el proyecto, se remitirá, acompañado de las objeciones, a la otra Cámara, por la cual será estudiado también nuevamente y, si lo aprobaren los dos tercios de dicha Cámara, se convertirá en ley. Pero en todos los casos de que se habla, la votación de ambas Cámaras será nominal y los nombres de las personas que voten en pro o en contra del proyecto se asentarán en el diario de la Cámara que corresponda. Si algún proyecto no fuera devuelto por el Presidente dentro de 10 días (descontando los domingos) después de haberle sido presentado, se convertirá en ley, de la misma manera que si lo hubiera firmado, a menos de que al suspender el Congreso su sesión impidiera su devolución, en cuyo caso no será ley.*
- 3. Toda orden, resolución o votación para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de Representantes (salvo en materia de suspensión de las sesiones), se presentará al Presidente de los Estados Unidos y no tendrá efecto antes de ser aprobada por el o de ser aprobada nuevamente por dos tercios del Senado y de la Cámara de*

¹⁷⁵ De Tocqueville, Alexis, *La Democracia en América*, 10ª reimp, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.124.

*Representantes, en el caso de que la rechazare, de conformidad con las reglas y limitaciones prescritas en el caso de un proyecto de ley.*¹⁷⁶

Acción presidencial

Una vez que la legislación es presentada formalmente al presidente como una Ley del Congreso, éste tiene 10 días contados desde la fecha de recepción para elegir entre cuatro opciones:

Promulgar la ley. Mediante la firma del documento, el presidente expresa su aprobación. El proyecto de ley se convierte en ley.¹⁷⁷

Promulgación sin firma. Si el presidente no firma la legislación en el plazo de 10 días, ésta se convierte en ley sin firma si es que el Congreso se encuentra en sesión. Esta opción se utiliza cuando el presidente no quiere asociar su nombre directamente al proyecto de ley, o si sabe que no hay suficientes votos disponibles en el Congreso para sostener un veto.¹⁷⁸

Veto a la ley. Dentro del plazo de 10 días, el presidente puede declinar firmar la ley y devolverla a la cámara donde se originará junto a un mensaje explicando sus razones. La Casa de Representantes y el Senado cuentan con el tiempo restante de ese Congreso (cada Congreso se renueva anualmente) para programar una votación para anular el veto. Para conseguirlo, se requiere el apoyo de 2/3 de los presentes en cada cámara. Si la votación no alcanza los 2/3 en la primera cámara, la segunda nunca recibe la legislación y no necesita hacer más. Si se alcanzan los 2/3 en ambas instancias, el proyecto se convierte en ley a pesar de las objeciones del presidente.¹⁷⁹

Podemos señalar que en este caso opera el veto expreso, puesto que el presidente al negarse a firmar y devolverle el proyecto de ley manifiesta sus razones o fundamentos del porque no da su consentimiento acerca de la ley.

Veto de bolsillo. Si dentro del plazo de 10 días el presidente no hace nada y el Congreso no está sesionando se considera que la ley ha sido vetada. Con el Congreso en

¹⁷⁶ véase <https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> consultado el 15 de mayo de 2017

¹⁷⁷ Véase <http://corg.indiana.edu/es/el-proceso-legislativo> consultado el 25 de mayo de 2017.

¹⁷⁸ Idem

¹⁷⁹ Idem

*receso no existe oportunidad para anular el veto, por lo que el proyecto de ley se considera muerto.*¹⁸⁰

Este tipo de veto es en realidad tácito, pues al no devolver el proyecto y mediando que el congreso este en receso, se considera vetado.

3.2.2 Argentina

Se encuentra en los artículos 78, 80, 83 de su Constitución que señalan lo siguiente:

Artículo 78o.- Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Artículo 80o.- Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

Artículo 83o.- Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen; esta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por si o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.¹⁸¹

¹⁸⁰ Ídem

¹⁸¹ Véase <http://www.constitution.org/cons/argentin.htm> consultado el día 09 de mayo de 2017

En el caso de la Constitución Nacional de Argentina en sus artículos 80 y 83 señala que la facultad del veto del presidente puede ser en todo o en parte, sin embargo, el proyecto vuelve al congreso, salvo el caso que tenga autonomía y no altere el espíritu, promulgándolo mediante un procedimiento especial.

De igual manera en el caso argentino opera el efecto del silencio en sentido negativo al presidente, pues sino se manifiesta en el plazo de diez días se entiende aprobado.

3.2.3 Colombia

Se encuentra en los artículos del 165 al 168 de su Constitución que señalan lo siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA COLOMBIA

Artículo 165.-Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

Artículo 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

Artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.¹⁸²

Artículo 168. Si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso.¹⁸³

Por cuanto a la facultad del veto en Colombia, este varía en cuanto al tiempo que el presidente tiene para hacer objeciones, esto en razón del número de artículos que contenga el proyecto.

Al igual que el caso argentino la figura del veto en Colombia si el presidente no realiza objeciones en los términos que le concede la Constitución, opera de manera positiva para el Congreso, en el sentido que el presidente está obligado a publicarlo en caso de negativa, la ley prevé que sea el presidente del congreso quien la sancione y las promulgue.

La Constitución prevé que en caso de controversia por el ejecutivo y el congreso cuando se discuta la inconstitucionalidad del proyecto lo decidirá la Corte

¹⁸²Véase, <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf> consultado el día 12 de mayo del 2017

¹⁸³ Idem

Nacional, aquí vemos claramente la interacción de los tres poderes en la creación y formación de las leyes en Colombia.

3.2.4 España

En este país, el veto se encuentra en el artículo 90 de su Constitución que señala lo siguiente:

Constitución Española

Artículo 90

1. Aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su Presidente dará inmediata cuenta del mismo al Presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste.
2. El Senado en el plazo de dos meses, a partir del día de la recepción del texto, puede, mediante mensaje motivado, oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. El veto deberá ser aprobado por mayoría absoluta. El proyecto no podrá ser sometido al Rey para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple.
3. El plazo de dos meses de que el Senado dispone para vetar o enmendar el proyecto se reducirá al de veinte días naturales en los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados.¹⁸⁴

En España la facultad del veto es parlamentario, es decir dentro del propio poder legislativo se da el veto de la Cámara de Senadores a la de Diputados, a diferencia de los anteriores países en donde el veto es una facultad que dispone el poder ejecutivo en este caso depositado en el presidente del senado.

¹⁸⁴Véase, <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=81&fin=92&tipo=2>, consultado el 18 de mayo de 2017

3.3 Las formas de participación ciudadana en Estados Unidos, Canadá, Colombia, Francia, Gran Bretaña y Suiza

3.3.1 Estados Unidos de América

Es el país que primero alcanzo su independencia en el continente americano, siendo parte de las colonias inglesas en Norteamérica, entre los ideales que traían los colonizadores estaba el de la soberanía y que esta descansaba en el pueblo, esto aunado a los aspectos sociológicos de su composición y los ideales políticos de la época, al respecto TOCQUEVILLE señala:

“En Norteamérica, el principio de la soberanía del pueblo no está oculto ni es estéril como en algunas naciones. Es reconocido por las costumbres, proclamado por las leyes, se extiende con la libertad y alcanza sin obstáculos sus últimas consecuencias”¹⁸⁵

“El estado social de los norteamericanos es eminentemente democrático. Ha tenido este carácter desde el nacimiento de las colonias; lo tiene más aun en nuestros días.”¹⁸⁶

“La democracia directa no ha formado parte del sistema constitucional americano a nivel federal, esta ha sido introducida en las constituciones de los estados bajo las más diversas formas. Sin embargo, han quedado excluidas algunas materias, como las finanzas públicas, la salud y la seguridad pública”.¹⁸⁷

Si bien nunca se ha realizado un plebiscito nacional, este país es el que, junto con Suiza, tiene más experiencia en la aplicación de los mecanismos de la democracia directa: 49 de los estados de la federación utilizan una forma u otra de democracia directa; 39 de ellos

¹⁸⁵ De Tocqueville, Alexis, Óp, cit, p.74.

¹⁸⁶ Idem, p. 67.

¹⁸⁷ De la Madrid Hurtado, Miguel en, *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, coordinador Concha Cantú, Hugo A. 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p.434.

exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competen. Las formas más comunes son el plebiscito constitucional, requisito para enmendar las constituciones locales; el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes, y la iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales.¹⁸⁸

La democracia en el pueblo norteamericano ha influido en diversas formas, como en el modo de pensar, en su actuar, su forma de sentirla y vivirla, los usos reiterados de sus conductas, las costumbres, y en la forma como se desenvuelve la política, por ello son muchas las decisiones que se ponen a consideración del pueblo norteamericano, al respecto Proud señala:

“Los temas sometidos a la aprobación pública son variados. Entre ellos destacan las cuestiones constitucionales y de forma de gobierno, los asuntos fiscales, el funcionamiento del mundo empresarial y de las relaciones laborales, la moral pública y las libertades y derechos civiles”.¹⁸⁹

Esta intervención directa de los ciudadanos en el proceso legislativo está asociada a las condiciones de funcionamiento de los sistemas políticos estatales. La debilidad de los sistemas de partidos estatales y su poca incidencia en los procesos de agregación de intereses favorecen el recurso frecuente de la consulta directa.¹⁹⁰

En Estados Unidos tienen como mecanismos de participación el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la revocatoria de mandato y el plebiscito.

¹⁸⁸ Austin, “Ranney United States”, en Butler y Ranney, *Referéndums A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978. P 69. Citado en Proud Homme Jean-Francois “*Consulta Popular y Democracia Directa*” p.33.

¹⁸⁹ Proud Homme Jean-Francois “*Consulta Popular y Democracia Directa*”, México, INE 2015, p 33

¹⁹⁰ Idem

El origen del uso del referéndum en Estados Unidos se remonta al inicio de su vida política independiente. En 1778, el Estado de Massachusetts sometió su primera Constitución a la aprobación de los votantes. Connecticut, New Hampshire y Rhode Island siguieron el mismo camino. Todas fueron rechazadas, pero se inició una tradición de uso del plebiscito para tratar los asuntos constitucionales de los estados.¹⁹¹

El referéndum más reciente en Los Estados Unidos es el del pasado 2016, en donde se sometió, en varios Estados entre otros temas la legalización de la marihuana, en algunos Estados para fines recreativos y para otros con fines como es el medicinal, en donde la mayoría de los Estados que participaron en este referéndum la aprobaron como fue el caso de California, Massachusetts, Nevada y Maine, para uso recreativo, mientras que las que lo aprobaron para uso medicinal fueron otros cuatro Estados -Florida, Arkansas, Montana y Dakota del Norte.

A finales del siglo pasado, bajo el impulso del movimiento populista de los "progresistas", Dakota del Sur, Utah y Oregón introdujeron la fórmula de la iniciativa popular para enmendar sus constitucionales y promover nuevas leyes. Entre 1906 y 1918, 19 estados más adoptaron este procedimiento. En 1959, otros cuatro estados se sumaron a los anteriores. La democracia directa se volvió un rasgo permanente de la vida política estadounidense, especialmente al oeste del país. El hecho de que la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación de mandato no hayan sido tan utilizados se debe a que mejoró el nivel de las legislaturas locales.¹⁹²

Al respecto Thomas E. Cronin citado por Jaime Cárdenas, apunta a que se ha exagerado el peligro de los mecanismos de democracia semi-directa. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, aunque el referéndum y la iniciativa legislativa popular han expresado ocasionalmente tendencias opuestas a las minorías, los resultados de estos procesos de participación no han violado derechos en un grado mayor que las legislaturas. Las ventajas

¹⁹¹ Idem

¹⁹² Idem

de estos métodos consisten en proveer de válvulas de escape frente al descontento popular; posibilitar el control de funcionarios corruptos; y lo más importante, permitir que voces que no son normalmente tomadas en cuenta sean escuchadas.¹⁹³

Otro referéndum que se sometió a los ciudadanos de Estados Unidos, fue la abolición de la pena de muerte en Estados como California y Nebraska, en donde rechazaron suprimir de sus legislaciones locales el castigo, mientras que en Colorado se aprobó su inclusión en su legislación.

Al respecto Lupia y Matsusaka citados por Alicia Lissidini señalan “que la iniciativa popular y los referendos, para bien o para mal, ya son parte integral de la democracia en Estados Unidos, y que en general la democracia directa está prosperando fuera de Estados Unidos”.¹⁹⁴

La iniciativa popular como mecanismo de democracia directa se considera como la oportunidad que tiene el pueblo de proponer o quitar una ley, al respecto Gwenael le Brazidec, lo considera como un recurso de los ciudadanos “La iniciativa popular (abrogativa y sobre todo propositiva) puede ser considerado como un recurso de los ciudadanos (suiza, Estados Unidos, Italia), su facultad permite a un grupo de ciudadanos orientar directamente la política, ya sea censurado a los representantes o imponiendo a la luz pública asuntos (voluntariamente o involuntariamente) ausentes de la agenda política”.¹⁹⁵

Las iniciativas ciudadanas influyen directamente en las elecciones. En Estados Unidos este fenómeno se denomina ballot proposition spillover, es decir que las propuestas de los ciudadanos forzan a los candidatos a manifestar su

¹⁹³ Cronin, Thomas E., *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1989. Citado en Cárdenas García, Jaime “*El modelo participativo y deliberativo*” p.74.

¹⁹⁴ Lissidini, Alicia, *Democracia directa en Latinoamérica: Entre la delegación y la participación*. - 1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011, p.21.

¹⁹⁵ le Brazidec, Gwenael en, *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Concha Cantú, Hugo A.(coord.) 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, p.434.

opinión sobre el asunto en cuestión, y esa postura influye en los votos que reciben en las elecciones (en ocasiones de manera imprevista).¹⁹⁶

Existe un debate, que permanece abierto respecto de la democracia directa, entre los argumentos a favor figuran los siguientes:

- A) la democracia tiene que ser dinámica en sus formas y procedimientos
- B) la noción de autogobierno debe incluir la participación directa de los ciudadanos
- C) la consulta directa favorece la responsabilidad ciudadana.
- D) el electorado debe tener una voz más directa en la elaboración de las leyes
- E) los mecanismos de la democracia directa alientan a los ciudadanos a tener más interés en los asuntos públicos, fomentan la educación política y estimulan la participación electoral.
- F) son un arma eficaz para reducir la influencia de los grupos de presión sobre el Congreso.
- G) Aumentan la responsabilidad política de la clase política y de los medios de comunicación de masas.
- H) Conducen a la rápida toma de decisiones sobre temas controvertidos.
- I) propician la creación de foros públicos para debatir temas nacionales críticos y permiten a los líderes nacionales conocer el punto de vista de la ciudadanía.
- J) su buen funcionamiento en varios estados, durante más de tres generaciones y su aplicación en varias otras naciones, abogan en favor de que se utilice a nivel nacional en el país.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Lissidini, Alicia, óp. cit, p.31.

¹⁹⁷ Proud Homme Jean-Francois, óp., cit, pp.35, 36.

Los detractores de los mecanismos de la democracia directa argumentan que:

- a) La participación directa del electorado en los procesos legislativos debilita las bases fundamentales del gobierno representativo. Desaparecen las nociones de debate, deliberación y compromiso. Se desvanece la responsabilidad legislativa.
- b) Presentar opciones excluyentes alimenta la división y la polarización de la nación.
- c) Gran parte de la ciudadanía no está preparada para intervenir en los procesos legislativos.
- d) Los derechos y las libertades de las minorías son amenazados por el uso de estos procedimientos.
- e) Los grupos de interés, bien orgánicos y financiados, terminan dominando esos procesos y los emplean para rodear de obstáculos a los procesos legislativos tradicionales.
- f) La fragmentación étnica, geográfica, profesional, etcétera, se fomenta cuando las decisiones se plantean a partir de una sola alternativa: no hay lugar para el compromiso.
- g) Los temas que pertenecen a la agenda federal son uno más complejos que los que son sometidos a la aprobación pública a nivel estatal y local.¹⁹⁸

Estos puntos de vista, algunos a favor y otros en contra sobre la democracia directa, son de carácter general por lo que se debe de estudiar cada medio de participación en lo individual, puesto que cada uno nace como una exigencia de los ciudadanos para atacar problemas específicos, como el caso de la revocatoria de mandato que fue la consecuencia de la desconfianza de los ciudadanos a la clase política.

Al respecto Qvortrup menciona “la desconfianza en la clase política continuó latente en la política estadounidense. Fue así que, un siglo después, las discusiones sobre la revocatoria comenzaron a ser consideradas nuevamente. Pero fue recién

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp.36, 37.

en la primera década del siglo XX cuando la revocatoria fue formalmente introducida en la vida política estadounidense”.¹⁹⁹

Un balance general de la democracia directa en Estados Unidos obliga a distinguir entre las instancias estatales y la nacional. En el primer caso, el uso de mecanismos de la democracia directa parece haber contribuido, inicialmente, a paladar las deficiencias de los sistemas de partidos y de los poderes legislativos.²⁰⁰

Paradójicamente, su sola existencia favoreció el fortalecimiento de los poderes legislativos, que se vieron obligados a conseguir consensos sólidos para la elaboración de las leyes. Si bien no son un estímulo para el incremento de la votación, si han pasado a ser parte de la tradición participativa, local y estatal, en el país.²⁰¹

En la práctica, existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la realidad y otras sólo hipotéticas. En la actualidad los mecanismos de democracia más extendidos son los de la democracia representativa; de hecho, se trata del sistema de gobierno más utilizado en el mundo. Algunos países como Suiza o Estados Unidos cuentan con algunos mecanismos propios de la democracia directa.²⁰²

La tradición democrática de Estados Unidos de Norteamérica, contempla la participación ciudadana, respetando así la soberanía popular, hace que las instituciones sean democráticas desde su creación y las mantienen así en su

¹⁹⁹ Qvortrup Matt en, *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, WELP yanina Y SERDÜLT uwe (COORDS.), 1ª edición, Instituto de la Democracia, Quito, Ecuador 2014, p.210.

²⁰⁰ Proud Homme Jean-Francois, op cit., p.37.

²⁰¹ *Ibidem*, p.37-38.

²⁰² Galindo Soza, Mario, *La participación ciudadana y el control social*, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, la paz Bolivia 2013, p. 33.

ejercicio y evolución, hacen de la democracia su forma de vida, la cual se va desarrollando de manera natural, guiados por un fin común el bienestar colectivo.

3.3.2 Canadá

La constitución de Canadá, de 1867, adoptó el federalismo como sistema de gobierno, sin dejar atrás sus usos reiterados en materia constitucional de los británicos, en ella se establece la organización del gobierno y sus relaciones con sus gobernados, es consecuencia de la monarquía constitucional, en la rige el principio del supremo parlamento.

El sistema político canadiense, con su tradición británica, coloca a la noción de representación política en un lugar privilegiado. El parlamentarismo y la función de los legisladores asumen un papel casi mítico en la legislación de las instituciones políticas canadienses. La flexibilidad con la que se puede hacer uno de elecciones generales por vía de la moción de censura votada por el Parlamento, o por la disolución de la Legislatura decretada por el gobierno, transforma muchas veces las contiendas electorales en consultas populares en torno a una cuestión específica. Por ejemplo, las elecciones de 1988 fueron realizadas explícitamente en torno a la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.²⁰³

Al respecto Méndez nos pone como ejemplo de las democracias fortalecidas a Canadá y señala que en algunas democracias consolidadas, los mecanismos de democracia directa son organizados por los órganos de administración electoral, y su desempeño está guiado por principios como la independencia respecto del gobierno y los partidos, la calidad de liderazgo y la publicidad de la información, como en Canadá, o la independencia, transparencia, publicidad, efectividad y calidad de los procesos, como en Inglaterra.²⁰⁴

En este país que también tiene una cultura democrática, se contemplan los mecanismos de participación ciudadana, como por ejemplo el referendo consultivo

²⁰³ Proud Homme Jean-Francois, op cit., p.37.

²⁰⁴ Méndez de Hoyos, Irma, *Mecanismos de participación ciudadana: regulación de consultas en el Distrito Federal México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 2010. p,39,40

o plebiscito que es un instrumento que consiste en poner a consideración de la ciudadanía un acto específicamente de interés político.

Con respecto al referendo consultivo, también es llamado “plebiscito”, o “referendo ad hoc”. Una iniciativa de los gobernantes o de los ciudadanos es puesta a consideración. su resultado no es vinculante; y es utilizado en Francia, gran Bretaña, Canadá y Finlandia. argentina (1994), Paraguay (1994), Ecuador (2008) y Venezuela (1999) lo contemplan.²⁰⁵

En Canadá tienen como mecanismos de participación el referéndum, plebiscito y las consultas nacionales.

Sin embargo, muchas veces en la historia canadiense hubo voces que llamaron al uso de instrumentos de consulta directa. Tres veces el gobierno federal sometió iniciativas políticas a consulta nacional. Las diez provincias también hicieron uso del referéndum para consultar la aprobación de cambios legislativos, y a nivel local el mecanismo se ha utilizado con más frecuencia.²⁰⁶

Los tres referéndums que tuvieron lugar a nivel nacional se destacaron por su índole excepcional: ante situaciones calificadas como urgentes, los gobiernos recurrieron al plebiscito de manera ad hoc. No fue sino hasta 1992 cuando el gobierno federal adoptó una ley permanente sobre las consultas directas, aun cuando su contenido estipula que será sometida a revisión. Sin embargo, llama la atención que en Canadá el referéndum juega un papel mucho más político que legislativo, pues las tres consultas realizadas tuvieron un carácter indicativo y estuvieron asociados a situaciones políticas difíciles.²⁰⁷

En 1898, el gobierno de Sir Wilfrid Laurier, para cumplir con una promesa electoral, promulgó el Acta del Plebiscito sobre la Prohibición. Esta ley adaptó las

²⁰⁵Lissidini, Alicia, óp. Cit., p.16

²⁰⁶ Proud Homme Jean-Francois, op cit., p.37.

²⁰⁷ Ibidem.p.29-30.

disposiciones generales de la Ley Electoral del Canadá. La votación a nivel nacional, en la cual participó 45 por ciento del electorado, arrojó un saldo de apenas 51 por ciento a favor de la medida. Las provincias angloparlantes aprobaron la propuesta con más de 60 por ciento mientras que Quebec la rechazó con más de 80 por ciento. Ante tal situación, el gobierno federal prefirió la inacción y transfirió el problema a los gobiernos provinciales.²⁰⁸

Los resultados de esta consulta pusieron en evidencia el problema que suscita el acentuado regionalismo canadiense, que expresa tendencias opuestas en las consultas nacionales, debilitando los efectos legitimadores del mecanismo.

En 1942, el primer ministro Mackenzie King llamó a referéndum para liberar a su gobierno de la promesa electoral de no usar la conscripción para llevar tropas canadienses a combatir a ultramar. La ley del Plebiscito del Dominio se votó ese mismo año con carácter especial y único. Otra vez, los resultados expresaron la diversidad cultural del Canadá: en las provincias angloparlantes el voto a favor de la medida fue de 4 por 1, mientras que en Quebec fue exactamente lo contrario. Esto planteó un problema de interpretación, que permitió al gobierno retrasar la adopción de la medida durante dos años.²⁰⁹

En 1992, los acuerdos constitucionales de Charlottetown entre el gobierno federal, los gobiernos provinciales y los representantes de las naciones indígenas fueron sometidos a la aprobación de la ciudadanía canadiense en su conjunto. Los plazos estuvieron definidos por la existencia previa de un emplazamiento a referéndum provincial en Quebec para octubre de 1992, a más tardar. El gobierno federal del primer ministro Mulroney votó la Ley de Referéndum de 1992. El 26 de octubre de ese año, el electorado canadiense votó la propuesta del gobierno federal mientras que los quebequenses se pronunciaron por separado sobre la misma

²⁰⁸ Patrick Boyer, *Direct Democracy in Canada*, Dundurn press, Toronto y Oxford, 1992, p18. Citado en Proud Homme Jean-Francois "Consulta Popular y Democracia Directa" p.30.

²⁰⁹ Ibídem, p.42.

propuesta que, al final fue rechazada por 54.2 por ciento de los votantes. Una vez más, se manifestaron las peculiaridades regionales: cuatro provincias votaron a favor y seis en contra. De las seis que estuvieron en contra, una lo hizo porque el nuevo arreglo constitucional no le otorgaba suficientes poderes (Quebec) y las otras porque estimaron que el acuerdo concedía demasiados poderes a dicha provincia.²¹⁰ No se implantó la reforma constitucional y fue el inicio del fin para el gobierno de Mulroney.

La ley de Referéndum de 1992 contempla los aspectos siguientes:

- a) El gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos pertinentes. La propuesta puede contener una o varias preguntas. La consulta puede aplicarse al conjunto del territorio nacional o al número de provincias que decida el gobierno.
- b) La pregunta es formulada por el Ejecutivo, pero debe ser aprobada por las instancias legislativas que tienen, por supuesto, la facultad de enmendarla.
- c) La consulta popular no puede coincidir con una elección general. Tampoco puede realizarse más de 45 días después de su anuncio.
- d) Los partidarios de cada opción tienen que formar comités registrados cuando planean gastar más de 5,000 dólares en la campaña. En ese caso, tiene que declarar sus ingresos y gastos. Los contribuyentes que aporten más de 250 dólares deben de aparecer en la declaración. Existe un límite de gasto para los comités, el cual está determinado en función del número de inscritos en las listas de los distritos en los cuales operan.
- e) Hay tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónicos, el cual se distribuye de manera equivalente entre los partidarios de ambas opciones. La repartición del tiempo está a cargo de un árbitro de la teledifusión, nombrado por el gobierno.²¹¹

El estudio de la aplicación de mecanismos de consulta directa en Canadá no está completo si no se comenta la Ley de Referéndum de la Provincia de Quebec de 1978. Elaborada para la votación sobre el futuro constitucional de la provincia de 1980, esta ley es

²¹⁰ *Ibidem*, p.76.

²¹¹ Proud Homme Jean-Francois, *op cit.*, p.p.31-32.

la más completa en la materia. Se inspira, en varios aspectos, en la ley plebiscitaria promulgada en Gran Bretaña para el referéndum de 1975. Sus principales elementos son:

A) el proceso plebiscita está controlado por un Consejo de Plebiscito, el cual es el encargado de evaluar los aspectos técnicos de la propuesta gubernamental y de vigilar el buen desarrollo de las campañas.

B) El Poder Ejecutivo formula la pregunta del plebiscito, pero esta debe ser aprobada por la Asamblea Nacional, la cual tiene la facultad de proponer enmiendas.

C) Los defensores de ambas opciones deben agruparse en dos comités, los cuales concentran a los partidarios de las opciones encontradas.

D) Los gastos totales para promover ambas opciones están sometidas a los límites mencionados anteriormente.²¹²

En Canadá, como en el resto del mundo y pese a las diferencias culturales y de pensamiento del pueblo canadiense, la participación ciudadana sigue en aumento, esto es debido a que los ciudadanos se encuentran más interesados en política participando en la toma de decisiones.

3.3.3 Colombia

El objetivo primordial que debe perseguir una democracia real, es la de asegurar que todos los ciudadanos tengan la oportunidad de participar en la toma de decisiones, al respecto la constitución política de Colombia en su artículo primero señala que es una República democrática y participativa adquiriendo con ello el compromiso de llevarlo a la realidad.

Artículo 1°. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.²¹³

²¹² Idem

²¹³ Vease, <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>, p. 13, Consultado el 18 de septiembre de 2017.

La constitución de 1991, da a los ciudadanos colombianos los instrumentos, para poner en práctica la participación ciudadana, que permita la intervenir en la resolución de los conflictos dentro de la sociedad, así como los cambios que requiera su organización política.

En Colombia tienen como mecanismos de participación Referéndum, plebiscito y consulta popular, iniciativa popular, revocación de mandato a nivel local.

A Colombia sólo le falta contar con la figura de revocación de mandato a nivel federal, y a Venezuela con la de plebiscito. Por su parte, México y República Dominicana son, de los diecinueve países considerados, los más atrasados en esta materia puesto que no incluyen en su Carta Magna ninguna de las figuras de democracia directa. Cabe señalar que Argentina, Colombia, Ecuador y Perú cuentan en su Constitución con la revocación de mandato, pero sólo para autoridades locales²¹⁴

“Venezuela y Uruguay contemplan la consulta obligatoria para refrendar o rechazar cualquier reforma total o parcial de la Constitución. por su parte, Brasil, **Colombia**, Ecuador y Perú, contemplan la consulta obligatoria en ciertos casos”.²¹⁵

“En el caso de la constitución de Colombia (aprobada en 1991), debe someterse a consulta popular el caso de formación de nuevos departamentos, la vinculación de municipios a áreas metropolitanas o la conformación de éstas, y el ingreso de un municipio a una provincia ya constituida”.²¹⁶

En comparación con varios países de Latinoamérica, nuestro país tiene un gran rezago en materia de participación ciudadana, por ejemplo, en el caso de Colombia que cuenta con varios mecanismos como lo son el Referéndum, plebiscito

²¹⁴ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Indicadores", en Participación Ciudadana, en www.diputados.gob.mx/cesop/, p.13.

²¹⁵ Lissidini, Alicia, Óp. Cit., p, 44.

²¹⁶ Ibidem, p.53.

y consulta popular, iniciativa popular, revocación de mandato a nivel local, nuestro país solo contempla a nivel federal la consulta popular establecida la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

El pueblo colombiano considera que la participación ciudadana los protege y salvaguarda dándoles instrumentos y herramientas, para poder participar en la toma de decisiones, en temas trascendentales de la sociedad, obteniendo así garantías y beneficios que son los siguientes:

Garantías

Los mecanismos brindan las siguientes garantías:

Votar de manera privada

Militarizar zonas para brindar seguridad a los participantes de votaciones, huelgas, paros, manifestaciones etc.

Mostrar su inconformidad o apatía frente a un partido político o a un dirigente.

Garantizar que las leyes se cumplan por parte del Gobierno.

Beneficios

Teóricamente, los beneficios que adquiere el pueblo por hacer uso de los mecanismos de participación se ven reflejados en:

La respuesta efectiva y obligatoria por parte de los entes del gobierno.

El establecimiento de una relación más directa entre el Gobierno y el pueblo. Por ejemplo, los mecanismos de participación le dan la posibilidad a los votantes de fiscalizar si el Gobierno está cumpliendo el programa que presentó durante la campaña y por el cual fue elegido por la mayoría.

Beneficios menores, como aquellos que se les ofrece a los votantes por su sufragio, reflejados en rebajas del precio en las pensiones, rebajas de tiempo en el servicio militar obligatorio, días libres de trabajo, etc.

Todos estos beneficios y garantías se brindan para que la gente no se ausente del mundo político del país; es decir, para que, por medio de su participación a través de estos mecanismos, esté al tanto de las decisiones estatales que afectan sus vidas de forma positiva o negativa.²¹⁷

“Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”.²¹⁸

“La Ley 134 de 1994, que reglamenta todo lo relativo a mecanismos de participación ciudadana, regular detalladamente: la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto”.²¹⁹

Los mecanismos de participación ciudadana antes mencionados que son utilizados por los ciudadanos colombianos los definen de la siguiente forma:

“El voto, herramienta mediante la cual el ciudadano colombiano elige de manera activa a las personas que considera idóneas para su representación en las instituciones del gobierno (Presidencia, vice-presidencia, Cámara de representantes, Senado, Alcaldías, Gobernaciones, Concejos distritales y municipales, Alcaldías locales)”.²²⁰

Artículo 2º.- Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas. La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar Proyecto de Acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de Ordenanza ante las Asambleas Departamentales, de Acuerdo ante los Concejos Municipales o Distritales y de Resolución ante las Juntas Administradoras Locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las

²¹⁷ Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Mecanismos de participación ciudadana*. Recuperado de: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/mecanismos_participacion_ciudadana

²¹⁸ Véase, <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>, p. 13, Consultado el 18 de septiembre de 2017.

²¹⁹ Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). *Mecanismos de participación ciudadana*. Recuperado de: http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/mecanismos_participacion_ciudadana

²²⁰ Idem.

reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente.

Artículo 3º.- Referendo. Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente.

Parágrafo. El referendo puede ser nacional, regional, departamental, distrital, municipal o local.

Artículo 4º.- Referendo derogatorio. Un referendo derogatorio es el sometimiento de un acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de un acuerdo o de una resolución local en alguna de sus partes o en su integridad, a consideración del pueblo para que éste decida si lo deroga o no.

Artículo 5º.- Referendo aprobatorio. Un referendo aprobatorio es el sometimiento de un proyecto de acto legislativo, de una ley, de una ordenanza, de acuerdo o de una resolución local, de iniciativa popular que no haya sido adoptado por la corporación pública correspondiente, a consideración del pueblo para que éste decida si lo aprueba o lo rechaza, total o parcialmente.

Artículo 6º.- Revocatoria del mandato. La revocatoria del mandato es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Artículo 7º.- El plebiscito. El plebiscito es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

Artículo 8º.- Consulta popular. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometido por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.

En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.

Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Artículo 9º.- Cabildo abierto. El Cabildo abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.²²¹

En relación con Colombia nuestro país, solo tiene a nivel federal la consulta popular, no obstante, lo anterior en algunas legislaciones locales también se establecen algunos del mecanismo de participación ciudadana como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

²²¹ Véase <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>, Consultado el 18 de septiembre de 2017.

3.3.4 Francia

La forma de gobierno del Estado francés es semipresencial o mixto, en donde el poder se ejerce de manera conjunta por un presidente de la república que es elegido directamente por medio del sufragio de los ciudadanos, y por un jefe de gobierno que es designado por el parlamento.

La tradición de Francia tiene que ver con los medios de participación ciudadana, que a lo largo de su historia se han utilizado para tratar de dar legitimidad a leyes y acciones por parte del gobierno francés, como lo señala Proud.

Francia tiene una larga tradición de consulta directa. Entre 1793 y 1870, el plebiscito fue utilizado como "instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza". Se empleó, primero, para aprobar las constituciones de los años I, III y VIII después de la revolución. Luego, Napoleón convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. La restauración de imperio, en 1815, paso por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legítimo, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Isaboya, así como sus reformas liberales.²²²

Se abandonó la práctica durante la "Tercera República", pero se recuperó en 1945, cuando el general De Gaulle fue jefe del gobierno provisional y tres referéndums llevaron a adoptar la Constitución de la "Cuarta República". Este periodo constitucional estuvo marcado por el rechazo a la consulta directa como procedimiento de gobierno. El regreso de De Gaulle al poder, en 1958, y el advenimiento de la "Quinta República"; la Ley de Gobierno sobre la Autodeterminación de Argelia; los acuerdos de Evian; la elección del presidente por sufragio universal; la creación de regiones y la reforma del Senado; el ingreso de

²²² Proud Homme Jean-Francois, op cit., p.38.

Dinamarca, Gran Bretaña, Irlanda y Noruega a la Comunidad Económica Europea y los acuerdos de Maastricht, fueron todos temas sometidos a la aprobación del pueblo francés.²²³

La cuarta república en Francia, se dio cuenta que existía una crisis institucional en la cual se impedía la participación de la sociedad en cuanto a la toma de decisiones, lo cual trajo como consecuencia la búsqueda de una nueva forma de gobierno, en la cual sus instituciones y los actores políticos que ejercían el poder pudieran buscar consensos y evitar la confrontación como había ocurrido antes, dando como resultado en la quinta república la forma de gobierno mixto o semipresencial.

Al respecto Espinoza manifiesta “La más importante conclusión durante la Cuarta República fue que la estructura del poder de la que se había dotado era ultraparlamentaria, o mejor, partidocrática, y sencillamente no servía para gobernar. No se trataba de una democracia ingobernable, sino de instituciones que no permitían ejercer el gobierno de la sociedad”.²²⁴

La Constitución francesa señala en su artículo 3o como medio de participación el referéndum que a través de esta figura se ejerce la soberanía, y la otra forma es a través de sus representantes.

ARTICULO 3. La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum.

Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse su ejercicio.

El sufragio podrá ser directo o indirecto en las condiciones previstas en la Constitución y será siempre universal, igual y secreto.

*Son electores, de acuerdo con lo que disponga la ley, todos los nacionales franceses mayores de edad de ambos sexos que estén en el pleno disfrute de sus derechos civiles y políticos.*²²⁵

²²³ Idem.

²²⁴ Espinoza Toledo, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*, 1ª edición, Instituto Nacional Electoral, México 2016. p.64.

²²⁵ Véase https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/lng/constitution-espagnol_juillet2008.pdf, p. 13, Consultado el 18 de septiembre de 2017.

El artículo 11 de la Constitución de 1958, permite al presidente de la República consultar directamente al pueblo, sin intervención del parlamento, para la adopción de medidas legislativas. Formalmente, la iniciativa pertenece al primer ministro o a las dos cámaras de la Asamblea Legislativa. En la práctica, las consultas populares de la “Quinta República” han sido propuestas por el primer ministro, pero decididas por el presidente.²²⁶

Este último puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o la ratificación de tratados. Los resultados de las consultas tienen carácter obligatorio: el proyecto aprobado tiene que promulgarse en los quince días posteriores a la votación, como cualquier ley votada en el parlamento. Las interpretaciones jurídicas actuales tienden a descalificar el procedimiento como mecanismo de revisión Constitucional.²²⁷

En los hechos, el instrumento de la consulta directa durante la “Quinta República” se asocia con la figura del presidente De Gaulle y con su concepción de la institución presidencial. Aparte de los argumentos tradicionales en favor del plebiscito, hay aspectos de la vida política francesas de la época que explican su uso por parte del jefe del Ejecutivo:

- A) La consulta directa crea una catarsis que significa una ruptura con las instituciones políticas de la “Cuarta República”.
- B) Este mecanismo de participación permite el establecimiento y la consolidación del nuevo régimen: le proporciona la legitimidad necesaria para romper inercias heredadas del pasado.
- C) el vínculo privilegiado que se crea con el Poder Ejecutivo fortalece a la institución presidencial. De hecho; es un arma para crear un gobierno presidencial dentro de un contexto de fragmentación del poder, el plebiscito se transforma en voto de confianza, para hacer énfasis en la posición clave del presidente en la toma de decisiones .

²²⁶ Proud Homme Jean-Francois, op cit., p.38.

²²⁷ Philippe parini, *Las instituciones politiqués annand collin Paris*, 1084, p.155. Citado en Proud Homme Jean-Francois “*Consulta Popular y Democracia Directa*” p.39.

D) De Gaulle lo utilizó para fortalecer su posición personal y dividir a la oposición: fue una manera de arreglar cuentas con la élite política tradicional y reacomodar desde arriba las reglas del juego político.

E) En el caso de las decisiones de política internacional, la consulta directa sirvió para consolidar la posición diplomática de Francia e incrementar su prestigio ²²⁸

3.3.5 Gran Bretaña

No obstante, de que es limitada la democracia directa, recientemente han ocupado uno de sus instrumentos de la misma, para que los ciudadanos tomaran una decisión trascendental para la gran Bretaña, como lo es la desincorporación de la gran Bretaña a la Unión Europea, lo hicieron a través del Brexit, en el 2016.

“El Brexit es una abreviatura de dos palabras en inglés, **Britain** Gran Bretaña) y exit (salida), que significa la salida del reino unido de la Unión Europea”.²²⁹

La experiencia británica en materia de consulta directa es limitada. Esto es lo interesante del caso. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico, de forma reiterada, desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de la democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.²³⁰

Guerrero Castro citando a Proud Homme acerca de la participación ciudadana menciona:

En España existe una Ley Orgánica del Referéndum. En Gran Bretaña, el referendo ha sido limitado a los grandes asuntos constitucionales. En América

²²⁸ Proud Homme Jean-Francois, óp. cit., p.p.39-40.

²²⁹ Véase www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36484790, consultado el día 13 de noviembre de 2017.

²³⁰ Proud Homme Jean-Francois, óp. cit., p.41.

Latina, el referendo existe con distintas modalidades en Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela y Uruguay.²³¹

Durante todo este siglo, los conservadores estuvieron más dispuestos a defender esta forma de participación política, la cual constituye una especie de "verbo nacional" sobre cuestiones de interés común. Los laboristas siempre fueron más cautelosos respecto el uso de este procedimiento, pues su temor era que los gobiernos conservadores lo utilizaron como línea de defensa ante la propuesta legislativa orientadas hacia el cambio social.²³²

Esto fue así sobre todo en Gran Bretaña, cuyo sistema electoral adquirió su forma actual en el curso de su desarrollo socio-económico y político, sobre todo de la extensión del sufragio. Por supuesto, en otros países en los que el sistema electoral empleado ejercía una presión amenazadora sobre los grupos socio-políticos, a causa del efecto de estructuración de la competición política y de la representación parlamentaria, se recurrió a una reforma electoral profunda.²³³

El uso del plebiscito en el ámbito local es parte de la tradición política británica desde 1850; una disposición legislativa prevé que la instalación de librerías públicas municipales debe ser sometida a votación. Lo mismo ocurre con respecto a la apertura de los cines y de los "pubs" los domingos. También se utiliza para tratar de encontrar soluciones a problemas regionales; en 1973, el home rule fue llevado a votación en Irlanda del Norte y pronto se hará lo mismo con la devolución de poderes en Escocia.²³⁴

²³¹ Guerrero Castro, Argelia, "Alcances y límites de la participación ciudadana" en AYALA SÁNCHEZ, Alfonso, (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. p.398.

²³² David Butler, United Kingdom", en Buttler y Ranney , *ibid.*p.212. Citado en Proud Homme Jean-Francois "*Consulta Popular y Democracia Directa*" p.41

²³³Nohlen, Dieter, *La democracia, instituciones conceptos y contextos*, México, UNAM, Instituciones de Investigaciones Jurídicas, 2011, p.163.

²³⁴ Proud Homme Jean-Francois, *óp. cit.*, p.41.

El ingreso, en 1975 de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea dio lugar al único plebiscito nacional en la historia británica. La iniciativa provino de los opositores al consenso proeuropeo de los jefes de los partidos políticos. Antes, en 1970, Wilson, Heath y Thorpe rechazaron la idea de la consulta directa aduciendo que las decisiones correspondían al Parlamento dado que, en la tradición británica, las elecciones generales tienen una dimensión plebiscitaria.²³⁵

Sin embargo, en 1972 el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laborista votó, por una escasa mayoría, en favor de una consulta nacional sobre adhesión a la comunidad. En la campaña de octubre de 1974 el tema se transformó en promesa electoral: los “laboralistas” insistían en renegociar los términos de la participación británica ante los esfuerzos integracionistas europeos.²³⁶

En marzo de 1975 el gobierno laborista introdujo una ley sobre las consultas directas ante el Parlamento, que constituyó una especie de paréntesis con respecto a la vida política ordinaria. Así, la compilación de los votos debía ser sobre una base regional y no sobre la de los distritos electorales, para no poner a los diputados en una situación incómoda en cuanto a su condición de representantes. También se crearon dos organizaciones encargadas de coordinar las campañas en favor y en contra de la propuesta. De esta manera, el debate podría trascender las lealtades partidarias. Se acordó dar un subsidio igual a las dos organizaciones y permitirles tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación electrónica. Finalmente, el gobierno tomó la decisión de suspender la regla de solidaridad ministerial sobre la cuestión plebiscitaria durante tres meses; esta actitud se explica por la división que existía en el gabinete, donde 16 ministros estaban a favor de la adhesión y siete en contra. La campaña duro 3 semanas y el “sí” ganó con más de 67 por ciento de los sufragios.²³⁷

Las modalidades de utilización de la consulta directa en Gran Bretaña dejan ver su condición de excepcionalidad. En efecto, ante un problema que trasciende las divisiones partidistas y amenaza con dividir al gobierno, el referéndum sirve para poner en suspenso la actividad política normal. Cambia, por un periodo limitado, los

²³⁵ *Ibidem.* P.42.

²³⁶ *Idem*

²³⁷ *Idem*

parámetros de las alianzas y oposiciones dentro del sistema político, sin afectar al sistema de partidos. por otro lado, muestra hacia afuera el grado de compromiso de Gran Bretaña con el proyecto integracionista europeo.²³⁸

“El plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel nacional en el Reino Unido, aun cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor, durante un tiempo, de este tipo de consulta pública.”²³⁹

3.3.6 Suiza

En el caso de suiza tiene una larga tradición en la democracia directa, a través de los cuales permite a sus ciudadanos el poder de decidir sobre temas de trascendencia para la sociedad, lo que hace una sociedad más integrada y socialmente responsable.

Al respecto Nohlen, nos señala que en Suiza tienen una inclusión plebiscitaria en sus mecanismos de participación ciudadana:

Es cierto, por lo demás, que los mecanismos de participación directa del electorado en la toma de decisiones pueden completar y profundizar la democracia representativa. Así se lo ve en Europa: algunos sistemas políticos siguen siendo primordialmente representativos como Alemania y Gran Bretaña, otros han incluido en mayor medida elementos plebiscitarios en sus sistemas representativos como Francia, España, y Suiza, por fin, dispone de una mezcla muy sofisticada de elementos representativos y plebiscitarios en su sistema político sui generis. No existe ninguna democracia directa en el mundo occidental.²⁴⁰

La noción de referéndum se relaciona habitualmente, de manera empírica, con el sistema político suizo. Esta asociación se explica por la frecuencia con la que se recurre a este mecanismo de consulta en la vida política helvética: de más de

²³⁸ *Ibidem.* pp.42,43

²³⁹ *Idem*

²⁴⁰ Nohlen, Dieter, *op.cit.*, p.153.

500 plebiscitos nacionales que habían sido realizados hasta 1978, 297 fueron llevados a cabo en Suiza.²⁴¹

En Suiza, la larga tradición en materia de participación ciudadana también incluye la iniciativa popular al respecto Guerrero Castro, nos señala:

Es la proposición al parlamento de proyectos de leyes presentados directamente por ciudadanos. Es una propuesta formal de un individuo, grupo de ciudadanos o del electorado, para ser aceptada como legislación o como una enmienda constitucional por la Legislatura. Se trata de que los votantes en conjunto tengan un control más efectivo sobre el gobierno. Es una forma de democracia directa intermitente que se originó en Suiza a principios del siglo XIX.²⁴²

La tradición de democracia directa de los suizos se remonta a finales de la Edad Media: los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta práctica desapareció en los siglos XVII y XVIII. El voto de aprobación para la segunda Constitución Helvética, en 1802, reinauguró la tradición. Luego, entre 1830 y 1840, con la “regeneración liberal”, la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular punto y aparte en 1848 Constitución Federal sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el plebiscito obligatorio se aplicaba solamente a las tiendas a la Constitución Federal. A partir de 1874, el recurso se extendió, de manera facultativa, al conjunto de las leyes federales y a los decretos de aplicación general adoptados por el Parlamento. Más adelante, las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.²⁴³

De igual manera ocurre en países de Europa como lo es España, Francia, Irlanda, Italia y Suiza. Esto es, que en los sistemas políticos actuales el enfoque internacional está volteando la mirada a la inserción desde los ordenamientos

²⁴¹ Proud Homme Jean-Francois, óp. cit., p.43.

²⁴² Guerrero Castro, Argelia, “*Alcances y límites de la participación ciudadana*” op. Cit., p.400.

²⁴³ Proud Homme Jean-Francois, óp. cit., p.43.

legales hacia el plebiscito y referéndum como parte de los derechos que los ciudadanos tenemos para avalar o revocar cualquier tema de interés nacional.²⁴⁴

Existen dos tipos de referéndums en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto.²⁴⁵

Estos últimos no pueden ser convocados por el Parlamento o por el gobierno: en este sentido el plebiscito de Suiza no es un instrumento de gobierno central. Por eso, sus resultados no son indicativos sino obligatorios: adquieren fuerza de ley.²⁴⁶

La democracia suiza cuenta entre sus mecanismos de democracia directa la del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular y que a lo largo de la historia de este país ha servido para construir sus legislaciones, a veces de manera directa y otras veces como sistema de presión que obliga a los actores políticos a llegar a consensos.

Cómo se mencionó anteriormente, la Constitución Federal, así como todos los tratados internacionales que suponen el ingreso a una organización internacional, tienen que ser sometidos al veredicto popular. En ambos casos como la aprobación requiere de una doble mayoría: la de los sufragios expresados y la de los cantones.²⁴⁷

Los plebiscitos opcionales se aplican a todas las leyes y decretos promulgados por el gobierno federal. Una petición formulada por 50,000 ciudadanos obliga a que se celebre una votación sobre alguna medida legislativa, en un plazo

²⁴⁴ Gamboa Montejo, Claudia, *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*, México, op. Cit., p.12.

²⁴⁵ Proud Homme Jean-Francois, óp. cit., p.43.

²⁴⁶ Ibídem. pp.43-44.

²⁴⁷ Proud Homme Jean-Francois, op cit., p.44.

de 90 días después de la publicación de la ley. Si hay plebiscito, dicha ley entra en vigor solamente si consigue la aprobación de la mayoría de los votantes. En el caso de los decretos, existe un margen de protección: si su vigencia no excede de un año no son sujetos de plebiscito; en caso contrario, después de un año de aplicación tiene que llevarse a referéndum.²⁴⁸

La iniciativa popular en Suiza, diferente al referéndum legislativo, está reconocida a nivel federal y cantonal. A nivel federal sólo se admite en materia constitucional y desde la Constitución de 1848. Hasta el año de 1891, la iniciativa popular sólo se admitía para una reforma total de la Constitución.²⁴⁹

Estos recursos hacen que el sistema político suizo sea el más abierto a la participación directa del pueblo en el proceso legislativo. Sin embargo, el porcentaje de consulta de leyes contra otros temas ha sido más bien bajo. De las 297 preguntas públicas formuladas entre 1848 y 1978 solo 7% corresponde a leyes, tratados y decretos ratificados en Suiza durante este periodo; en el mismo lapso, se llevaron a cabo 125 iniciativas populares: de ellas, solamente 74 cubrieron los requisitos para ser llevadas a consulta directa y se adoptaron algunas apenas. En términos de participación, la tendencia similar a las que se registran las elecciones de cargos políticos y muestra un declive con el transcurso del tiempo: en 1945 la tasa de participación se ubicó en alrededor del 60% del electorado; desde entonces han alcanzado poco más de 40%.²⁵⁰

En cuanto los resultados, éstos varían en función del tipo de consulta. Las votaciones sobre propuestas del gobierno en referéndums constitucionales han sido generalmente positivas, mientras que la votación en referéndum opcionales solicitados por el pueblo ha sido más negativa que positiva. Esta tendencia revela

²⁴⁸ Idem

²⁴⁹ Concha Cantú, Hugo A., *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, número 19, La reforma Constitucional en México y Argentina, 1ª Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996, p.27.

²⁵⁰ Proud Homme Jean-Francois, op cit.,45.

que, si bien existe un amplio espacio para la participación ciudadana en el proceso legislativo, esta función sigue controlada por los legisladores electos. Ahora bien, con la existencia de estos recursos influye, sin duda, de manera preventiva sobre la acción legislativa de los representantes electos y conduce la búsqueda de consensos más sólidos.²⁵¹

¿Cuáles son las críticas más comunes a la práctica plebiscitaria Suiza?

Primero, recurrir de manera frecuente la consulta pública crea un cierto cansancio en el electorado, lo que se refleja una baja participación. Segundo, el procedimiento no se presta la solución de problemas complejos; por eso y la formulación, de las preguntas es ambigua y difícil de entender. Tercero, con la intención democrática del procedimiento de subvertida por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo. Cuarto, los plebiscitos más exitosos son los que nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia directa, con lo que tiende a favorecer el consenso.²⁵²

Pero, en última instancia hay que entender la práctica de la democracia directa en el contexto del sistema político suizo. La proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años 60 sean tres las fuerzas políticas que se reparten, casi por igual, la mayor parte de los escaños en el Consejo Nacional y en el Consejo Federal. La diferencia entre las ofertas políticas es mínima. Existe, por ello, una gran estabilidad en el sistema de los partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por ello que la existencia de mecanismos de consulta directa aparece como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo a que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos.²⁵³

²⁵¹ Idem.pp.44-45.

²⁵² Idem

²⁵³ Ibídem.45, 46.

Todos los países anteriormente señalados, tienen en común que los ciudadanos participen directamente en los asuntos de la colectividad, como sujetos en su individualidad y generalidad por pertenecer a un determinado grupo de la sociedad, buscando las soluciones en conjunto para la solución de los problemas.

3.4 Los medios de participación ciudadana en México: legislación federal y local

El Estado tiene la obligación de permitir a sus ciudadanos la participación en la toma de decisiones trascendentales, sobre todo lo que concierne a la satisfacción de sus necesidades más básicas, pues esto afecta directamente a su integridad, y le permite alcanzar más o menos un estado de bienestar que le permitirá alcanzar la felicidad.

“Una de las metas de todo gobierno que se precie de ser democrático, o al menos debería de serlo, es la de permitir el acceso a la toma de decisiones más importantes a la mayoría de sus ciudadanos.”²⁵⁴

En México el cambio que ha sufrido la organización de la sociedad, en el sistema neoliberal, se debe al cambio en la estructura de este nuevo modelo económico, que necesariamente afecta a todos los habitantes del país, cambiando la forma de interacción que se daba entre los factores económicos y la ciudadanía, la ciudadanía con el Estado e incluso la forma de relacionarse e interactuar entre los mismos ciudadanos.

El cambio de la estructura social condujo a una nueva forma de riesgos sociales, que resultaron incompatibles con el crecimiento económico, por lo que surgió la necesidad de instrumentar mecanismos legitimadores que permitirían convencer a individuos racionales de no convertir los riesgos sociales, recién

²⁵⁴ Rodríguez Gutiérrez Arturo “Ley Federal de Consulta Popular ¿herramienta o traba?” 1ª Ed., Editorial impresión y acabados bera s.a. de c.v. México 2014, pág. 1.

incorporados, en conflictos sociales a la vieja usanza. Como resultado de este esfuerzo nace el paradigma de cohesión social.²⁵⁵

3.4.1 La cohesión social

Implica que todos los sectores de la sociedad, gobierno, ciudadanos, social, económico, busquen la solución a problemas afines en donde cada sector ponga su voluntad para alcanzar consensos que beneficien a todos los sectores en donde todos estén de acuerdo poniendo cada uno su voluntad y con esto alcanzar una armonía.

Al respecto están las siguientes definiciones del concepto cohesión social:

3.4.1 Concepto en Alemania

“Una sociedad socialmente cohesionada es aquella en la que todos los grupos tienen un sentido de pertenencia, la participación, la inclusión, el reconocimiento y la legitimidad”.²⁵⁶

3.4.2 Concepto en Canadá

“La cohesión social es un estado de cosas en relación tanto a la vertical y horizontal de las interacciones entre los miembros de una sociedad, caracterizada por un conjunto de actitudes y normas que incluyen la confianza, un sentido de pertenencia y la voluntad de participar y ayudar, así como sus manifestaciones conductuales”.²⁵⁷

²⁵⁵ Taguenca Belmonte Juan Antonio “*La democracia y sus posibilidades de ser algo más que forma*” 1ª Ed., Editorial Universitaria de la UAEH. México 2015 pág. 53.

²⁵⁶ *Ibidem* pag.56

²⁵⁷ *Idem*

3.4.3 Concepto en Europa

“La cohesión social es la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizando las disparidades y evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad solidaria de individuos libres que persiguen estos objetivos comunes por medios democráticos”²⁵⁸

3.4.4 Concepto en América latina

“Cohesión Social se refiere a la naturaleza de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social, confiar en los demás, reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en las instituciones”.²⁵⁹

En primer lugar, lo que necesitamos analizar en el tema de participación ciudadana, es saber, cuál es su concepto sus componentes, y la finalidad que persigue como hecho social, por lo tanto, tenemos que,

“La participación ciudadana deberá concebirse como la intervención directa de la ciudadanía en las actividades públicas, sin estar relacionada con la participación mediada de los partidos políticos o con el ejercicio promocional del voto. Hablar de ciudadanía, de participación en todos los niveles de la vida económica, social y política implica la progresiva socialización y politización de los gobernados, su progresiva inserción en las relaciones de poder, ya sean de carácter sociopolítico ya de tipo netamente político”.²⁶⁰

Lo anterior nos lleva a deducir que, para hablar de una verdadera participación ciudadana, esta no debe de estar viciada, es decir, no debe de tener intermediarios como los partidos políticos que se convierten en negocios familiares

²⁵⁸ Idem

²⁵⁹ Ibídem pag.57

²⁶⁰ Véase, https://culturadelalegalidad.org.mx/blog/la-participacion-ciudadana-en-mexico-algunas-vias-institucionales/#_ftnref2 consultado el 25 de mayo de 2017.

o en el de unos cuantos grupos que ostentan el poder, el cual se va heredando en muchas ocasiones a los hijos de los líderes, usando a la militancia para alcanzar sus objetivos, estas organizaciones políticas tienen vicios y no permiten que los militantes y los ciudadanos participen de manera directa.

Quiere decir que para que podamos hablar de una participación ciudadana integral, los ciudadanos deben estar personalmente interesados en los asuntos de su comunidad, así como estar dispuestos a colaborar activamente en la solución de las problemáticas económicas, políticas y sociales de la misma, sin otro interés que no sea el beneficio para todos los integrantes de la comunidad; esto se logra paulatinamente y cuando por fin haya un verdadero interés de los ciudadanos por conocer y practicar las normas y leyes que los regulan, estaremos hablando de una participación activa.²⁶¹

Retomando la interpretación de Cristina Sánchez Mejorada sobre la participación ciudadana, tenemos que ésta se interpreta como “**aquella actuación de los vecinos en la solución de los problemas de su comunidad, proponiendo, planeando, gestionando y decidiendo junto a las autoridades**”. Esto es que los ciudadanos se interesan y se involucran en los asuntos que atañen a su comunidad, logrando un vínculo con las autoridades para tener una mayor capacidad de incidencia en las decisiones del gobierno respecto a las peticiones que realicen. De esta manera, se fortalecerá la confianza hacia las instituciones del Estado por parte de los ciudadanos y éstas, a su vez, responderán a sus intereses y necesidades.²⁶²

Después de saber qué es la Participación Ciudadana, es fundamental entender cuál es su finalidad, “uno de los propósitos de la participación ciudadana es la ampliación de la democracia representativa y la configuración de nuevos

²⁶¹ Idem

²⁶² Idem

modelos de gestión gubernamental [...] debe quedar claro que la participación ciudadana no altera la representación política, antes bien, supone su existencia por eso el ejercicio del voto no es participación ciudadana, es el ejercicio de un derecho, o mejor, de una garantía individual e intransferible a partir de la cual el sujeto político delega o transfiere una parte de su voluntad para la construcción de la representación política colectiva.”²⁶³

La práctica del voto es un derecho, pero no se debe pensar que con el sólo hecho de ejercerlo indica que estamos participando como ciudadanos, pues el voto no es una vía directa para proponer soluciones a las problemáticas de la comunidad ya que no se gestiona, no se incide, ni se decide en conjunto con las autoridades respecto a las problemáticas comunitarias, pues sólo es la manifestación de un conjunto de voluntades que recaen en una persona a quien se les han delegado.²⁶⁴

Además del ejercicio del voto, existen otras formas de participación que permiten un contacto más directo con las autoridades, fortalece la democracia representativa y posibilitan una mayor incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones de las autoridades en asuntos de carácter social. Estos procedimientos que la sociedad ha institucionalizado para hacer valer sus intereses comunitarios en la operación del Estado, al pluralizarse sus órganos de representación son:

- Iniciativa Popular
- Plebiscito
- Referéndum
- Revocación del mandato
- Consulta Popular²⁶⁵

²⁶³ Idem

²⁶⁴ Idem

²⁶⁵ Idem

3.4.5. Iniciativa Popular

Por iniciativa popular puede entenderse aquella facultad del ciudadano para presentar iniciativas, reformas o abrogaciones legales ante las asambleas de representación popular, con el propósito de que la propuesta sea encauzada en el proceso legislativo. Aunque por lo regular este derecho estaba restringido a los integrantes de las legislaturas, ejecutivos, a miembros del poder judicial, así como a distintas instancias de la administración pública, la iniciativa popular extiende esa posibilidad para que la inquietud ciudadana, previo respaldo de un número determinado de individuos, tenga capacidad de influir en el marco normativo que rige a la sociedad. Para sorpresa de muchos, su injerencia no es tan amplia como podría suponerse: Estados Unidos, país que tiene el mayor índice de iniciativas populares en todo el mundo, ha obtenido por esta vía menos de 10 por ciento de su legislación vigente.²⁶⁶

3.4.6. Plebiscito

La instrumentación del plebiscito refiere a que la autoridad somete un asunto de especial interés a la opinión de la ciudadanía para que ella apruebe o rechace la propuesta. De manera frecuente este proceso se ha llevado a cabo en coyunturas históricas donde se discute el reconocimiento de la autonomía política a una zona geográfica, la caída o permanencia de regímenes autoritarios o la incorporación del país a un acuerdo internacional que restrinja su soberanía. Por ejemplo, en la década pasada diversas naciones pusieron a consideración de la población electoral la posibilidad de que sus regímenes políticos formaran parte de la Unión Europea. Mientras España, Finlandia y Austria obtuvieron un respaldo mayoritario, fueron destacados los casos de Islandia, Noruega y Suiza por su rechazo a limitar su capacidad soberana. Otras experiencias sobresalientes fueron el plebiscito que dio paso a la democracia en Chile, tras casi dos décadas del dominio ejercido por Augusto Pinochet; así como el doble rechazo, aunque el último ejercicio por estrecho margen, para que la provincia de Québec gestionara su independencia de Canadá.²⁶⁷

²⁶⁶ Idem

²⁶⁷ Idem

3.4.7 Referéndum

Por su parte el referéndum se realiza sólo en aquellos casos donde la materia del debate es de naturaleza jurídica, esto significa la creación o modificación de una ley o precepto constitucional. Algunos países lo consideran obligatorio para la reforma de disposiciones en la carta máxima o a discreción de la autoridad ejecutiva o legislativa en reglamentaciones de carácter secundario. Por ello, el referéndum puede considerarse como legislativo, constitucional o constituyente, en las situaciones donde se discuta la reglamentación de un acto administrativo, la reforma constitucional o la creación de una carta magna. Durante la primera década del siglo XX, estos ejercicios se realizaron dos veces al año en promedio alrededor del mundo, cincuenta años después la frecuencia creció a ocho y para la década de los ochenta, se alcanzaron los diecisiete referéndums al año. Cabe hacer notar que el referéndum nacional en las democracias europeas en un acontecimiento poco frecuente, en esa región los temas constitucionales y normativos sólo han propiciado la instrumentación de cinco ejercicios al año.²⁶⁸

La experiencia latinoamericana es peculiar pues la mayoría de ellos han planteado a la ciudadanía cuestiones relativas con asuntos constitucionales y apoyo hacia determinadas políticas públicas. El primero en un país independientemente sucedió en 1917 cuando la constitución uruguaya fue aprobada por un plebiscito. Desde entonces no se registran más de media centena y gran parte de ellas sucedieron después de 1945. A diferencia de contadas excepciones, al no cumplirse las condiciones mínimas de la democracia, los resultados han favorecido a la posición gubernamental. En lo referente a la *historia mexicana*, se registran sólo *dos referéndums* hacia la segunda mitad del siglo XIX. En diciembre de 1863 se convocó a la sociedad para confirmar a Maximiliano como emperador y en el mismo mes de 1867 para restaurar el Senado de la República, votación esta última en la que jamás fue sabido el resultado preciso de la consulta. Cabe señalar que los países sin experiencias de este tipo, en los últimos cincuenta años, son: Holanda, Japón, Costa Rica, Israel, India, Austria y Finlandia, además de México.²⁶⁹

²⁶⁸ Idem

²⁶⁹ Idem

3.4.8 Revocación de Mandato

La revocación de mandato se instrumenta en momentos donde queda entredicha socialmente la confianza que se le tiene al responsable de conducir las riendas del gobierno, antes de que concluya su término constitucional, ya sea por su falta de capacidad, manejo poco claro de la responsabilidad estatal o la polarización que provoquen sus políticas públicas. Este mecanismo hace que la población tenga en todo momento un control efectivo de la clase política que la gobierna.²⁷⁰

3.4.9 Consulta Popular

Mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos pueden intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado.²⁷¹

En la Constitución se establece que las consultas ciudadanas serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso o los ciudadanos en un número equivalente al 2% de la lista nominal de electores. Cuando la participación total corresponda al menos al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, los principios consagrados en el artículo 40 de la misma, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente. La SCJN resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, la cual se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.²⁷²

Con lo anterior, podemos comprender que la participación ciudadana va más allá del simple ejercicio del voto, ésta implica un interés por parte de los ciudadanos por incidir en las decisiones de las autoridades en un sentido de corresponsabilidad e incluso participando en la toma de decisiones por medio de los mecanismos de democracia representativa antes mencionados.

²⁷⁰ Idem

²⁷¹ Idem

²⁷² Idem

Esto quiere decir que para que se pueda poner en práctica cualquiera de estos mecanismos, se requiere de la organización por parte de los ciudadanos, una comunicación con las autoridades y el interés por parte de éstas para dar atención a las peticiones ciudadanas.²⁷³

3.5 La consulta popular en México procedimiento y análisis

En materia federal está la Ley Federal de Consulta Popular la cual es la ley reglamentaria del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las mismas.

En su artículo cuarto establece que es la consulta popular:

Artículo 4. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la consulta popular exclusivamente cuando la consulta coincida con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.²⁷⁴

La Ley Federal de Consulta Popular señala en sus artículos quinto, sexto y séptimo, que la consulta tendrá por objeto temas de trascendencia nacional, dejando el concepto muy amplio, sin embargo, para el caso de que la consulta popular sea presentada por los ciudadanos, esta será calificada por la Suprema

²⁷³ Véase https://culturadelalegalidad.org.mx/blog/la-participacion-ciudadana-en-mexico-algunas-vias-institucionales/#_ftnref2 consultado el 25 de mayo de 2017.

²⁷⁴ Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf> consultado el 01 de junio de 2017.

Corte de la Nación lo cual hasta el momento ha sido un obstáculo insuperable para que pueda llevarse a la práctica este medio de participación ciudadana.

Artículo 5. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El resultado de la misma es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Artículo 6. Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

- I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y
- II. Que impacten en una parte significativa de la población.

Artículo 7. Votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional.²⁷⁵

En nuestro país se han tratado de llevar a cabo tres consultas populares, una contra la reforma energética, otra para la disminución de los legisladores en el congreso de la unión y la del salario mínimo. Y se dice se han tratado porque la suprema corte de justicia de la nación las ha calificado de inconstitucionales.

²⁷⁵ Véase <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPO.pdf> consultado el 01 de junio de 2017.

Al respecto la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos en el artículo 35 fracción VII, inciso 3º, establece las materias vedadas o restringidas de los temas que no podrán ser objeto de consulta popular al respecto señala lo siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

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

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;²⁷⁶

En la consulta popular presentada el diez de abril de dos mil catorce por los ciudadanos Andrés Manuel López Obrador, Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú y Martí Batres Guadarrama, este último designado como representante común, cuyo tema de consulta fue texto vigente de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo y 28, párrafo cuarto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se someta a consulta popular para cuestionar a la población si está “...**de acuerdo o no...**” con el establecimiento a nivel constitucional de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos. la cual fue turnada a trámite ante la Suprema Corte de la Nación a la que le correspondió el número 1/2014, designó a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para formular el proyecto de resolución respectivo. Estableció lo que a continuación se transcribe respecto de los temas que no pueden ser objeto de las consultas populares.

²⁷⁶ Véase http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf consultado el 01 de junio de 2017.

“Este Tribunal Pleno llega a la convicción que la petición formulada por los ciudadanos solicitantes de la consulta popular que se analiza, está encaminada a que sea el texto vigente de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo y 28, párrafo cuarto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se someta a consulta popular para cuestionar a la población si está “...**de acuerdo o no...**” con el establecimiento a nivel constitucional de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos”.²⁷⁷

A. Análisis de la solicitud de Consulta Popular a la luz del artículo 35, fracción VIII, Apartado 3°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:²⁷⁸

B. Debe recordarse que el citado precepto fundamental²⁷⁹, en el Apartado señalado, establece un listado taxativo de los temas que no podrán ser objeto de una Consulta Popular, a saber:²⁸⁰

- 1) La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- 2) Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- 3) La materia electoral;
- 4) Los ingresos y gastos del Estado;

²⁷⁷ Véase “www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/14000010.093-2146.doc” consultado el 01 de junio de 2017.

²⁷⁸ Idem

²⁷⁹ *Artículo 35.-* Son derechos del ciudadano:

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

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

²⁸⁰ Véase “www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/14000010.093-2146.doc” consultado el 01 de junio de 2017.

- 5) La seguridad nacional, y
- 6) La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

A juicio de este Tribunal Pleno se advierte, que la solicitud formulada por los ciudadanos promoventes, actualiza el supuesto señalado en el inciso 4) anterior, en la medida que incide en los ingresos del Estado mexicano²⁸¹

En este caso de la consulta popular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad de la consulta popular, bajo los argumentos de que la consulta para modificar el texto vigente de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo y 28, párrafo cuarto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es inconstitucional debido a que forma parte de los ingresos del Estado y esta es uno de los temas vedados, prohibidos o restringidos en las consultas populares.

Conforme a lo expuesto en este apartado, es de concluirse que la materia de la consulta popular que se analiza **se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos**, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad.²⁸²

²⁸¹ Idem

²⁸² Véase “www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/14000010.093-2146.doc” consultado el 01 de junio de 2017

La resolución donde se declara la inconstitucionalidad de la consulta popular de la reforma energética fue un claro obstáculo para que se llevara a cabo, y hoy estamos sufriendo las consecuencias de la misma, como es el alza de combustibles, gasolina, diésel, gas, así como de la energía eléctrica, cuando lo que se pretendía con la citada reforma era la disminución de los mismos.

3.6 Análisis de las leyes locales en donde se ha abusado de la función legislativa para su reforma

En materia local los medios de participación ciudadana están incluidos en algunas de las Constituciones locales como son la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

Las Constituciones de los Estados en donde se considera la figura del referéndum son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz Y Zacatecas.²⁸³

Las constituciones estatales que si se consideran la figura del plebiscito son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz Y Zacatecas.²⁸⁴

Las constituciones estatales que consideran la figura de iniciativa popular son: Aguascalientes, chihuahua, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán, Morelos, puebla, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.²⁸⁵

²⁸³ Cabrera Dircio, Julio, *Estado y democracia, un acercamiento a la revocación de mandato*, óp. cit. p. p. 164,165.

²⁸⁴ Idem.

²⁸⁵ Idem.

Es necesario que se reforme tanto la Constitución a nivel Federal, como la local para que exista un verdadero freno a los abusos excesivos en beneficio de unos cuantos, como es el desafortunado caso de nuestro Estado de Morelos, en donde lejos de avanzar en la consolidación de los medios de participación ciudadana se derogo la revocación de mandato.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos establecía los medios de participación ciudadana en el siguiente artículo:

*ARTICULO *19 bis. -Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum, a la Iniciativa Popular, la revocación de mandato y la rendición de cuentas.*

A.-DE LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

I.-Se entiende por Plebiscito la consulta a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los Municipios.

II.-Se entiende por Referéndum, el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado, a las leyes que expida el Congreso del Estado o a los reglamentos y bandos que emitan los Ayuntamientos.

III.-La iniciativa popular es el medio por el cual, los ciudadanos del Estado de Morelos podrán presentar al Congreso del Estado, al titular del Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos, en el primer caso, proyectos de modificación a la Constitución Política del Estado en los casos establecidos en este artículo, así como de leyes o decretos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas en el ámbito estatal; en los dos últimos casos, para la presentación de proyectos que creen, reformen, adicionen, deroguen o abroguen decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas en las materias de su respectiva competencia.

IV.-La Revocación de Mandato, constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes o mandatarios electos, antes de que concluyan su periodo, mediante comicios especiales donde se les confirme o destituya, sin necesidad de agotar la instancia de juicio político, en los casos de fuero constitucional.

V.-La Rendición de Cuentas, como medio por el cual el Consejo de Participación Ciudadana podrá solicitar información a los funcionarios públicos estatales o municipales, mandatarios y representantes populares, así como a los servidores públicos en general.²⁸⁶

En el caso estatal cuando se coluden los poderes que en principio fueron creados como pesos y contrapesos, con el firme propósito de establecer un equilibrio y evitar abuso de parte de alguno de ellos, creados para servir a la sociedad, sin embargo, que ocurre cuando tanto el poder ejecutivo, legislativo y judicial estatal se ponen de acuerdo para lastimar y vulnerar a la sociedad de Morelos, en donde claramente se puede ver los beneficios excesivos obtenidos por una mala práctica del poder.

Como ejemplo vemos que la actividad legislativa deja mucho que desear como es el caso de la supresión de la revocación de mandato por parte de los diputados del congreso, beneficiando al poder ejecutivo estatal, que desde su campaña prometió someterse a esta figura de participación ciudadana. Ahora en el artículo 19 bis de nuestra Constitución Local, en su fracción IV, ya no aparece la figura de revocación de mandato porque esta fue derogada.

Mediante el decreto numero setecientos cincuenta y ocho publicado en el periódico oficial "Tierra y Libertad" se derogo la figura de la revocación del mandato señalando lo siguiente:

ARTÍCULO TERCERO. Se derogan, la fracción IV del apartado A artículo 19 bis y, el apartado B del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, para quedar como sigue:

ARTICULO 19 bis. -Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum, a la Iniciativa Popular y la rendición de cuentas.

Asimismo, la participación ciudadana tendrá lugar en la planeación estatal y municipal, en los términos previstos por esta Constitución.

²⁸⁶ véase <http://www.cuernavaca.gob.mx/wp-content/uploads/2013/07/constitucion-morelos.pdf> consultado el 27 de mayo de 2017.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable.

A. ...

I.-a III.-...

IV.-Derogada

V.-...

B. Derogado.²⁸⁷

Posteriormente a la derogación de la revocación de mandato el artículo 19 bis, fue reformado nuevamente y actualmente el artículo reformado se encuentra redactado de la siguiente forma:

*ARTICULO *19 bis. -Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los contemplados en la ley de la materia. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable.*

Reformado, quedando compuesto ahora de un solo párrafo, por artículo primero del Decreto No. 1865 publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 5492 de fecha 2017/04/27.²⁸⁸

Como se puede leer el artículo 19 bis, ahora solo consta de un solo párrafo sin establecer cuáles son los medios de participación ciudadana que contempla nuestra legislación, sin embargo, en el decreto antes mencionado se estableció en la cuarta disposición transitorias, lo siguiente:

CUARTA. El Congreso del Estado, contará con 30 días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Periódico Oficial —Tierra y Libertad para expedir la ley a la que se hace referencia en el artículo 19 Bis de la Constitución

²⁸⁷ véase <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2016/5409.pdf>, p.151, consultado el 27 de mayo de 2017.

²⁸⁸ véase, <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/constmor.pdf>, p.151, consultado el 16 de septiembre de 2017.

Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en la cual se contemplarán como mínimo, los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- a) *Plebiscito;*
- b) *Referéndum;*
- c) *Iniciativa Popular;*
- d) *Rendición de Cuentas;*
- e) *Consulta ciudadana;*
- f) *Colaboración ciudadana; y*
- g) *Difusión Pública.*²⁸⁹

Como se puede observar no se contempla la figura de revocación de mandato que ya había sido derogada, lo cual trae un retroceso a la participación directa, para que los ciudadanos de alguna forma podamos calificar la actuación de los funcionarios que elegimos y si su actuar no se ajusta a la justicia y viola además los derechos y prerrogativas que otorga la ley, lo justo que si de esa evaluación que hagamos los ciudadanos este deje el cargo.

El cuadro comparativo nos muestra el texto anterior, su modificación y como quedo el texto vigente.

TEXTO QUE COMTEMPLABA LA REVOCACION DE MANDATO	TEXTO REFORMADO POR EL DECRETO NO. 758 QUE DEROGO LA REVOCACION DE MANDATO	TEXTO VIGENTE
<i>ARTICULO *19 bis.-Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum, a la Iniciativa Popular, <u>la</u></i>	<i>ARTICULO 19 bis.-Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana al Plebiscito, al Referéndum,</i>	<i>ARTICULO *19 bis.-Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los contemplados en la ley de la materia. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y</i>

²⁸⁹ Véase, <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2017/5492.pdf>, p.36, consultado EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2017.

<p><u>revocación de mandato</u> y la rendición de cuentas.</p> <p>A.-DE LOS MEDIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p> <p>I.-Se entiende por Plebiscito la consulta a los ciudadanos para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión del Poder Ejecutivo o de los Ayuntamientos, que sean considerados como trascendentes para la vida pública del Estado o de los Municipios.</p> <p>II.-Se entiende por Referéndum, el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado, a las leyes que expida el Congreso del Estado o a los reglamentos y bandos que emitan los Ayuntamientos.</p> <p>III.-La iniciativa popular es el medio por el cual, los ciudadanos del Estado de</p>	<p>a la Iniciativa Popular y la rendición de cuentas.</p> <p>Asimismo, la participación ciudadana tendrá lugar en la planeación estatal y municipal, en los términos previstos por esta Constitución.</p> <p>Los mecanismos de participación ciudadana pueden tener origen popular o provenir de autoridad pública, según sean promovidos o presentados directamente mediante solicitud avalada por firmas ciudadanas o por una autoridad, en los términos de la normativa aplicable.</p> <p>A. ...</p> <p>I.-a III.-...</p>	<p>Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable.</p>
---	--	---

<p>Morelos podrán presentar al Congreso del Estado, al titular del Poder Ejecutivo o a los Ayuntamientos, en el primer caso, proyectos de modificación a la Constitución Política del Estado en los casos establecidos en este artículo, así como de leyes o decretos para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones normativas en el ámbito estatal; en los dos últimos casos, para la presentación de proyectos que creen, reformen, adicionen, deroguen o abroguen decretos, acuerdos, reglamentos y demás disposiciones gubernativas en las materias de su respectiva competencia.</p> <p>IV.-La Revocación de Mandato, constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes o mandatarios electos, antes de que concluyan su periodo, mediante comicios especiales donde se les confirme o destituya, sin necesidad de agotar la instancia de juicio político, en los casos de fuero constitucional.</p> <p>V.-La Rendición de Cuentas, como medio por el cual el Consejo de Participación Ciudadana podrá solicitar información a los funcionarios públicos estatales o municipales, mandatarios y representantes populares, así como a los servidores públicos en general.</p>	<p>IV.-Derogada</p> <p>V.-...</p>	
--	-----------------------------------	--

Otro ejemplo, de la necesidad de que los ciudadanos participemos en la toma de decisiones, lo es el beneficio que obtuvieron los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, el cual es desmedido y exagerado en virtud de la reforma que realizaron en donde los actuales magistrados garantizaron su permanencia en el poder por 14 años a partir de su designación, además no estarán sujetos a ningún proceso de evaluación a su desempeño.

El artículo 89 de Nuestra Constitución local antes de la reforma establecía lo siguiente:

El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados Numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados Interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados Interinos, podrá designar también la Diputación Permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, podrán ser designados para un periodo más y si lo fueren, continuarán en esa función únicamente ocho años más, y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

La designación para un período más sólo procederá, de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos, e indicadores de gestión, que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.

La función y evaluación de los Magistrados del Poder Judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado y haya procedido su designación para un nuevo período en términos de esta constitución, podrá volver a ocupar el cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.

Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley en la materia. Para el caso de los Magistrados Supernumerarios, al término de su período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la Ley.

El Consejo de la Judicatura elaborará un dictamen técnico en el que analizará y emitirá opinión sobre la actuación y desempeño de los magistrados que concluyan su período. Los dictámenes técnicos y los expedientes de los Magistrados serán enviados al órgano político del Congreso del Estado para su estudio y evaluación, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluya el período para el que fueron nombrados.

El dictamen técnico será un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso, para la evaluación del magistrado que concluye sus funciones. La omisión en remitir los documentos en cita dará lugar a responsabilidad oficial.

El procedimiento para la evaluación y en su caso la designación para un período más de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Congreso, junto con la evaluación de los aspirantes que de acuerdo al procedimiento y convocatoria pública que emita el órgano político del Congreso, hayan reunido los requisitos que se señalen, se realizará conforme lo establezcan esta Constitución y las leyes en la materia.²⁹⁰

Como se puede leer de la parte del artículo transcrito en líneas anteriores, establecía que los magistrados durarían en su encargo hasta seis años, con

²⁹⁰ Véase, <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>, p.151, consultado EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2017.

opción a que sean designados por un periodo más, previa evaluación que realice el poder legislativo, es decir estaban sujetos a un control y en caso de incumplir no se les volvía a autorizar un periodo más.

Sin embargo, con la reforma se suprimieron de la nueva redacción del artículo en comento las evaluaciones, como formas de control para calificar la actuación de los magistrados y no solo eso, sino que permanecerán en el encargo por catorce años, lo cual trae como consecuencia, que, al permanecer en la función jurisdiccional sin ninguna restricción y rendición de cuentas, se pueda prestar a la corrupción y al tráfico de influencia como en algunas ocasiones suele suceder.

Para ilustrar mejor lo antes expuesto la redacción actual del artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos, señala lo siguiente:

*ARTICULO *89.-El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados Numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados Interinos, podrá designar también la Diputación Permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.*

Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

El Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.

Las funciones de los Magistrados del Poder Judicial se regirán por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

Ninguna que persona que haya sido nombrada magistrado del Tribunal Superior de Justicia podrá volver a ocupar dicho cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.

Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley en la materia. Para el caso de los Magistrados Supernumerarios, al término de su período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la Ley.

El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los magistrados, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir setenta años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. Tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.

Asimismo, la ley de la materia deberá prever la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los

recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Tribunal Superior de Justicia y a través de aportaciones que realicen los Magistrados. En todo caso se evitará que el pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder.²⁹¹

El cuadro comparativo nos muestra el texto anterior, su modificación y como quedó el texto vigente.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p><i>El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados Numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados Interinos, podrá designar también la Diputación Permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.</i></p>	<p><i>El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados Numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados Interinos, podrá designar también la Diputación Permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.</i></p>
<p><i>Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, podrán ser designados para un periodo más y si lo fueren,</i></p>	<p><i>Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta</i></p>

²⁹¹ idem

<p>continuarán en esa función únicamente ocho años más, y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.</p> <p>La designación para un período más sólo procederá, de los resultados que arroje la <u>evaluación</u> del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos, e indicadores de gestión, que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.</p> <p><i>El Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.</i></p> <p><i>La función y <u>evaluación</u> de los Magistrados del Poder Judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.</i></p> <p><i>Ninguna persona que haya sido nombrada magistrado y haya procedido su designación para un nuevo período en términos de esta constitución, podrá volver a ocupar el cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o</i></p>	<p><i>Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.</i></p> <p><i>El Presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.</i></p> <p><i>Las funciones de los Magistrados del Poder Judicial se regirán por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.</i></p> <p><i>Ninguna que persona que haya sido nombrada magistrado del Tribunal Superior de Justicia podrá volver a ocupar dicho cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.</i></p>
---	--

interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.

Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley en la materia. Para el caso de los Magistrados Supernumerarios, al término de su período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la Ley.

El Consejo de la Judicatura elaborará un dictamen técnico en el que analizará y emitirá opinión sobre la actuación y desempeño de los magistrados que concluyan su período. Los dictámenes técnicos y los expedientes de los Magistrados serán enviados al órgano político del Congreso del Estado para su estudio y evaluación, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluya el período para el que fueron nombrados.

El dictamen técnico será un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso, para la evaluación del magistrado que concluye sus funciones. La omisión en remitir los documentos en cita dará lugar a responsabilidad oficial.

El procedimiento para la evaluación y en su caso la designación para un período más de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Congreso, junto con la evaluación de los aspirantes que de acuerdo

Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la Ley en la materia. Para el caso de los Magistrados Supernumerarios, al término de su período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la Ley.

<p>al procedimiento y convocatoria pública que emita el órgano político del Congreso, hayan reunido los requisitos que se señalen, se realizará conforme lo establezcan esta Constitución y las leyes en la materia.</p>	<p><i>El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los magistrados, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.</i></p> <p><i>El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir setenta años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. Tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.</i></p> <p><i>Asimismo, la ley de la materia deberá prever la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Tribunal Superior de Justicia y a través de aportaciones que realicen los Magistrados. En todo caso se evitará que el pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder.</i></p>
---	---

Otro ejemplo de los abusos de la actividad legislativa es también la reciente reforma del artículo 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el cual ha sufrido varias reformas a lo largo de su historia que hasta el día de hoy nos afecta a todos los morelenses, en donde se evidencia los

abusos y excesos del poder, realizando reformas a modo por la desmedida ansia de conseguir el poder, las reformas no son realizadas pensando en la colectividad, sino son pensadas para obstaculizar a los adversarios políticos.

La redacción actual del artículo 58 de la Constitución Política del Estado de Morelos, señala lo siguiente:

*ARTICULO *58.-Para ser Gobernador se requiere:*

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Estar en pleno goce de sus derechos;

III. Ser morelense por nacimiento o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección.

La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; y

IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.

Reformado, por artículo primero del Decreto No. 1865 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5492 de fecha 2017/04/27.²⁹²

A continuación, se transcribe el texto del artículo antes de su reforma.

*ARTICULO *58.-Para ser Gobernador se requiere:*

I. Ser mexicano por nacimiento;

II. Estar en pleno goce de sus derechos;

III. Ser morelense por nacimiento con residencia efectiva no menor a cinco años antes de la elección, o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; y

*IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.*²⁹³

Al reformarse el párrafo tercero del citado artículo en donde, se incrementó ser morelense por residencia a doce años cuando antes de la reforma eran cinco, esto con la finalidad de que no participe para gobernador el actual presidente Municipal de Cuernavaca, Cuauhtémoc Blanco Bravo, vemos como el poder legislativo lejos de estar buscando reformas que beneficien a la colectividad buscan sus intereses propios, en esto se ha convertido la actividad

²⁹² Véase, <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>, p.126, consultado EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2017.

²⁹³ Véase, http://periodico.morelos.gob.mx/leyes/constitucion_politica_edomorelos.pdf, p. p107,108, consultado el 18 de septiembre de 2017.

legislativa, la cual no tiene ningún freno por parte de los ciudadanos para oponernos o para manifestar la conformidad con las reformas, por ello se hace evidente la necesidad de una participación directa pero sobre todo efectiva de todos nosotros.

El cuadro comparativo nos muestra el texto anterior, su reforma y como quedo el texto vigente.

TEXTO ANTERIOR	TEXTO VIGENTE
<p><i>ARTICULO *58.-Para ser Gobernador se requiere:</i></p> <p><i>I. Ser mexicano por nacimiento;</i></p> <p><i>II. Estar en pleno goce de sus derechos;</i></p> <p><i>III. Ser morelense por nacimiento con residencia efectiva no menor a cinco años antes de la elección, o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.</i></p> <p><i>La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; y</i></p> <p><i>IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.</i></p>	<p><i>ARTICULO *58.-Para ser Gobernador se requiere:</i></p> <p><i>I. Ser mexicano por nacimiento;</i></p> <p><i>II. Estar en pleno goce de sus derechos;</i></p> <p><i>III. Ser morelense por nacimiento o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección.</i></p> <p><i>La residencia no se interrumpirá por el desempeño de un cargo de elección popular al Congreso de la Unión o un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal; y</i></p> <p><i>IV. Tener treinta años de edad cumplidos al día de la elección.</i></p>

CAPITULO IV

EL VETO CIUDADANO COMO MEDIO DE PARTICIPACION CIUDADANA

4.1 Que es el veto ciudadano a través del referéndum y plebiscito

Hoy en día, nuestro país vive uno de los momentos más complicados, de su existencia, en todos los aspectos, sociológicos, culturales, políticos y sobre todo económicos, lo cual ha traído como consecuencia una serie de conflictos entre las diversas clases sociales.

Para su conocimiento y resolución consensual de estas disputas y conflictos en la sociedad, se requiere un medio que incluya a todos los ciudadanos en específico de los intereses y objetivos que se plantean en el ámbito de los diversos conflictos.

“Los problemas que limitan el desarrollo en México, aparte del económico y de la falta de oficio de los agentes políticos por construir consensos, son el empleo, la educación, la inseguridad, la competitividad y la ausencia del estado de derecho”.²⁹⁴

Se tratan de implementar nuevas alternativas para solucionar los conflictos. Uno de ellos corresponde con lo que podemos llamar la primacía del "interés público o interés social", en contraposición con el interés individual o de cada contraparte en una disputa corriente. En este tipo de conflictos, se hace necesaria la participación de los ciudadanos, puesto que en ocasiones se legislan leyes en contra de los propios intereses colectivos de los ciudadanos, lo cual trae un descontento general entre la población, afectando "el interés público o social".

²⁹⁴ Espejel, Jaime, et al. “*Políticas públicas: motor del desarrollo y de la calidad de vida*”, en Guerrero, Miguel y García, Alejandro, (coords.), *Políticas públicas: entre la teoría y la práctica*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013, p.38

Uno de los aspectos más importantes que se ha descuidado por nuestras legisladores y autoridades es precisamente el económico, en donde las desigualdades se van haciendo cada vez más manifiestas, y mientras los dueños del capital, gobernantes, funcionarios, se enriquecen cada vez más, el resto de la población vive en extrema pobreza, y por extrema se señala que no pueden satisfacer ni sus más básicas necesidades como lo que es la alimentación, vestido, vivienda, y otros viven en pobreza.

Es un hecho que está desapareciendo en nuestro país la clase media, y con ello se está abriendo una brecha cada vez más grande entre las dos clases sociales antagónicas, que son el proletariado y la clase burguesa, en donde no hemos convertido en una sociedad de consumo, y en donde el sector privado se ha aprovechado de esta circunstancia, en complicidad con nuestra autoridades, que solo buscan el interés personal y enriquecerse a toda costa sin importar si afectan a los ciudadanos, estamos ante un desequilibrio grave que tarde o temprano nos llevara a un enfrentamiento.

En la actualidad, la clase media en nuestra sociedad está desapareciendo, debido a que las leyes han permitido que se esté perdiendo el poder adquisitivo de esta clase, lo cual produce un desequilibrio grave dentro de la sociedad, puesto que es la que ayuda a la sociedad a mantener un equilibrio siendo un enlace entre la clase alta y la clase más baja.

La clase media es el punto de equilibrio en la sociedad sin embargo en la actualidad esta clase, tiende a desaparecer, debido a la desproporción en la distribución de la riqueza, debido a que el círculo de riqueza es cerrado y para poder ascender a este se requiere de una habilidad extraordinaria o detentar poder político, siendo los dueños de la riqueza del país, los que no permiten que ninguna persona que no es de su clase pueda formar parte de su grupo, poniendo obstáculos y destruyendo en muchas ocasiones a medianas y pequeñas empresas que tratan de acceder a esta riqueza, ya que estas no pueden competir con las más grandes,

ni tampoco obtener los contratos millonarios en las licitaciones para contratar con el Estado.

Por todo lo anteriormente expuesto son necesarios los mecanismos que permitan al ciudadano de manera organizada tomar decisiones que lo afectan directamente, para que pueda tener injerencia en la aprobación de las leyes de las cuales son destinatarios.

Siendo estos medios la gobernanza y los medios de participación ciudadana algunos de los mecanismos que permitirán lograr un equilibrio entre clases sociales, lo cual es un aspecto importante y trascendental en los aspectos políticos, sociológicos, culturales, políticos y económicos, en todos los ámbitos de la sociedad.

La gobernanza es una nueva forma de autogobernarse por parte del pueblo, de esta forma se puede ejercer la soberanía que reside esencialmente en el pueblo, en virtud de que permite la participación de todos los ciudadanos en la toma de decisiones que son trascendentales para vivir en sociedad, lo que conlleva que necesariamente se deben de tomar en cuenta las opiniones y soluciones que propongan, siendo esta la forma de buscar un equilibrio dentro de las diversas clases sociales para encontrar la armonía dentro de sociedad.

Para que se pueda dar la gobernanza dentro de la sociedad es necesario que existan los mecanismos que permitan la participación de todos los ciudadanos, así como de los diversos sectores de la población, y que estos mecanismos estén garantizados en cuanto a su efectividad, debido a que en nuestra constitución se encuentra contemplada la consulta popular.

En la actualidad es difícil hablar de un medio de participación ciudadana eficaz como debería ser la consulta popular, implementada en nuestra norma fundamental, que no ha llegado a darse en la realidad, ya que tiene candados para que la ciudadanía la lleve a la práctica, a través de un control de tipo judicial en

donde una vez cumplido con los requisitos de procedencia en sus primeras fases, la Suprema Corte de Justicia la Nación la califica de improcedente.

Nuestra Constitución establece La participación electoral de parte de los ciudadanos, al momento de señalar que es un derecho de los mexicanos votar en las elecciones populares, es decir antes solo era la participación ciudadana para la elección de nuestros representantes, pero hoy es necesario que la participación no solo se dé en los momentos de la elección, sino en todas las decisiones que se toman a lo largo del mandato que se les ha otorgado a nuestros representantes.

Sin embargo, el empoderamiento de la ciudadanía parece encontrar un gran obstáculo, en la resistencia que tienen los gobernantes en la rendición de cuentas de los recursos públicos y de limitarles el poder por parte de la ciudadanía, para que en verdad sean verdaderos servidores públicos, es decir que sirvan a la sociedad, que busquen el bien común y no el enriquecimiento desmedido, pues hoy en día la mayoría de los gobernantes lo ve más como un negocio al que le han invertido dinero, desde el momento de las campañas que realizaron para llegar a la obtención del cargo público, es decir se ha corrompido la visión de lo que es el servidor público, que debería ser la oportunidad que tiene el ciudadano, que es elegido para servir y trascender en la sociedad en la búsqueda de soluciones para la resolución de los graves problemas que enfrenta el país.

Lo anterior lleva a los servidores públicos de los tres poderes a crear y expedir leyes a su conveniencia, con el único fin de alcanzar sus objetivos individuales, o las famosas leyes a modo que solo benefician a un sector de la sociedad debido a los compromisos que tienen desde sus campañas, lo cual crea un desequilibrio en la sociedad.

Los medios de participación ciudadana son el plebiscito y el referéndum, para que los ciudadanos puedan de manera directa participar en la toma de decisiones tanto políticas, como jurídicas, que en forma directa le afectan, y no de manera indirecta por medio de la representación de los individuos que elegimos como

titulares de las instituciones públicas, pues como se ha manifestado en líneas anteriores no hay una representación verdadera en favor de la colectividad, ni se busca el interés público, ni el bien común, sino que se toman las decisiones en la mayoría de las veces de carácter individual o por algún interés personal.

Las leyes que se crean, así como las reformas a las mismas tienen un beneficiario sin duda, sin embargo hay que ver quien o quienes son esos beneficiarios, la mayoría de las veces son los grupos económicos y políticos que influyen para que estas solo los beneficien a ellos, lo que les permite acrecentar su poder económico, político o en ambos y no es raro enterarnos de que un presidente municipal, gobernador, secretario de estado, diputado o senador, presidente de la república se vea beneficiado, así como empresas privadas en las cuales en ocasiones y tal vez por descuido son socios nuestros gobernantes o son dueños de estas empresas a través de terceras personas con actos simulados para obtener un beneficio ilícito.

Por lo anterior se hace necesario el mecanismo o medio de participación ciudadana efectivo y práctico, que obligue a nuestros gobernantes a consultar a los ciudadanos antes de la expedición de la ley o que la decisión tomada se aplique y afecte a toda la sociedad es por ello que, en el presente trabajo, se propone un veto ciudadano el cual se puede realizar a través de un plebiscito o de un referéndum según sea el caso.

El veto ciudadano a través del plebiscito, versará sobre cuestiones del poder ejecutivo, en donde necesariamente tendrá que someter a la ciudadanía, las decisiones que deberá tomar el ejecutivo y que son de carácter trascendental para la sociedad.

El veto ciudadano a través del referéndum, tiene por objeto someter a la ciudadanía, la aprobación, modificación, reforma, abrogación, de las leyes realizadas por el poder legislativo, siendo necesario que, para su promulgación, esta

sea aprobada o rechazada de manera directa por los ciudadanos y en caso de ser rechazada sea devuelta con las observaciones necesarias.

El veto ciudadano puede ser el medio de participación ciudadana que permita que la mayoría de la población, pueda participar en la toma de decisiones, y oponerse o inconformarse con las leyes o normas antes que las expidan el poder ejecutivo y legislativo en sus respectivas competencias, con lo cual sería obligatorio para todas las autoridades de estos poderes someter a consideración de la sociedad los proyectos de esas leyes o normas.

Este medio de participación ciudadana permitiría que la sociedad impida o prohíba la expedición de leyes que le afecten directamente, poniendo un freno a la desmedida ambición de nuestros gobernantes, y con ello se podrá lograr un equilibrio en la sociedad. Sobre todo, desde el punto de vista económico logrando así lo establecido en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos que señala:

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, **que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático** y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo **y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos**, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.²⁹⁵

²⁹⁵ Véase WWW.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpeum.htm, consultado el 24 de agosto de 2017.

Para establecer ese equilibrio se requiere de una justa distribución de la riqueza, que todos los habitantes del país tengan los satisfactores necesarios para poder tener una vida digna, que permita el pleno desarrollo de cada individuo de la sociedad, si el Estado en verdad lograra esta finalidad este objetivo sin lugar a duda tendríamos menos delincuencia, menos conflictos, menos enfrentamientos entre las clases sociales, provocados por los abusos de los grupos que detentan el poder económico y político.

De lo anterior se puede deducir la necesidad que hay de implementar el mecanismo que permita una igualdad y equidad en la toma de decisiones, que permita que la sociedad en su conjunto tome las decisiones dándoles legitimidad y eficacia a los acuerdos tomados por todos, puesto que al permitir la participación se tienen ese sentido de pertenencia siendo el cumplimiento de las normas y leyes de manera voluntaria.

El veto ciudadano mediante un plebiscito o referéndum no tendrá limitantes en materia económica como la consulta popular, solamente tendrá como limitante el irrestricto respeto a los derechos fundamentales que tienen todo ser humano al respecto el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Fracción VIII la cual señala lo siguiente:

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

- 1o.** Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:
 - a)** El Presidente de la República;
 - b)** El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
 - c)** Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

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

- 2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;
- 3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; **los ingresos y gastos del Estado**; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;²⁹⁶

Como se puede observar en lo subrayado la consulta popular tiene en materia económica como limitante que no se puede participar en los ingresos y gastos del Estado, lo cual deja en estado de indefensión a la ciudadanía para poder intervenir en la toma de decisiones trascendental como lo es el presupuesto de ingresos y egresos de la federación, locales e incluso municipales.

Con el medio de participación propuesto en el presente trabajo se eliminaría el obstáculo para que la sociedad pueda participar, sobre todo en la forma que como se gasta el dinero por parte del gobierno, limitándolos en sus gastos excesivos, de igual forma nos podríamos oponer a las decisiones que nos afectan de manera directa, como lo fue a principio del presente año en el aumento de los combustibles, justificando el gobierno federal el aumento con argumentos carentes de lógica, abusando de las atribuciones que le confiere la ley y al no existir ningún medio para oponernos solo nos queda soportar el agravio del cual somos objeto.

Al respecto la ley de planeación en su artículo 2 señala:

²⁹⁶ Véase WWW.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpeum.htm, consultado el 24 de agosto de 2017.

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III.- La igualdad de derechos entre mujeres y hombres, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales, políticos y culturales;

V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional;

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, y

VIII.- La factibilidad cultural de las políticas públicas nacionales.²⁹⁷

Los aspectos más importantes de esta ley para el presente trabajo en materia de participación ciudadana los son: a) el fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural; b) La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la

²⁹⁷ Véase WWW.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/plan.htm, consultado el 24 de agosto de 2017.

consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

c) El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

Esta ley sienta las bases para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones de carácter económico, político, cultural e incluso social, a través de la soberanía que como ya se expuso en el presente trabajo reside originaria y esencialmente en el pueblo, la democracia como parte de nuestro vivir cotidiano, con la participación real y practica en la planeación de toda la sociedad, así como la intervención de la sociedad en todas y cada una de las actividades de gobierno, logrando con ello el equilibrio económico, evitando los abusos por todos los sectores que hasta el día de hoy se han visto beneficiados por esta falta de participación de los ciudadanos.

4.2 Procedimiento del veto ciudadano es a través del referéndum y plebiscito

Los ciudadanos tendrán derecho a votar en los referéndums sobre la expedición de leyes por parte del poder legislativo, siendo obligatorio para el congreso someterlo en temas de interés nacional, en caso de ser rechazada, se dará el veto ciudadano, y la sociedad podrá dar propuestas y opiniones sobre los temas votados, con el fin de que la ley vetada por la ciudadanía regrese al congreso con las observaciones de la sociedad, y sea revisada haciéndose las adecuaciones necesarias a la citada ley.

De igual forma el representante del poder ejecutivo deberá someter a plebiscitos, la toma de decisiones que sean de importancia para la sociedad, en caso de ser rechazada, los ciudadanos podrán dar sus propuestas y opiniones respecto de la decisión que se pretende tomar. A efecto de que el ejecutivo haga las adecuaciones necesarias con el fin de que la decisión que se tome no afecte a la sociedad.

El procedimiento de esta nueva forma de participación ciudadana, será a través de las leyes reglamentarias que regulen lo relativo a los medios de participación ciudadana, siendo evidente que el mundo se ha transformado, lo que antes era un obstáculo para la democracia directa que representaba un alto costo, hoy con el avance de la tecnología parece encontrarse una alternativa viable para lograrla.

4.3 Casos de aplicación del veto a través del referéndum y plebiscito

Al igual que la consulta popular el veto ciudadano será obligatorio tanto para el Congreso de la Unión, como para el Presidente de la Republica en temas de trascendencia nacional y que pudiera verse afectada la sociedad.

Sin embargo, el veto ciudadano si podrá versar sobre los principios consagrados en el artículo 40 Constitucional sobre la forma de Constitución de la forma de gobierno, así como los ingresos y gastos del Estado.

4.4 Modificaciones obligatorias a la ley vetada

Tratándose del veto ciudadano a través de los referéndums sobre la expedición de leyes por parte del poder legislativo, en caso de ser rechazada, por la sociedad este tendrá efectos vinculatorios para el congreso de la Unión, tomado en consideración las propuestas y opiniones expresadas por los ciudadanos, con el fin de que la ley vetada por la ciudadanía regrese al congreso para su revisión con las observaciones de la sociedad, y sea revisada haciéndose las adecuaciones necesarias a la citada ley.

Los plebiscitos que convoque el poder ejecutivo, también tendrán efectos vinculatorios, para la toma de decisiones de interés nacional en caso de ser rechazada, será obligatorio para el Presidente de la Republica tomar en cuenta las propuestas y opiniones respecto de la decisión que se pretende tomar.

4.5 Participación de las universidades en la revisión de la ley vetada

Las Universidades a través de sus cuerpos docentes que al efecto designen, y en conjunto con los órganos del poder ejecutivo y legislativo que sean designados, participarán en la elaboración de preguntas de carácter técnico las cuales deberán ser entendibles para los ciudadanos en un lenguaje coloquial. Así como del tipo de difusión que se le dé al tema que se someterá a consideración de la ciudadanía.

Lo anterior en virtud de que en las Universidades, se cuenta con los expertos a través de sus diversos cuerpos académicos, como lo son los investigadores de los diversos temas y problemáticas que se presentan en la sociedad, y como repercuten en la realidad las leyes o las decisiones que se toman por parte de nuestros representantes, lo anterior con la finalidad de adecuar las leyes a los hechos reales que vive cotidianamente la sociedad, debido a que en muchas ocasiones son leyes que buscan un ideal y no se ajustan a la verdadera realidad.

“El carácter social de las instituciones educativas está en la vinculación que tiene entre otros con las instituciones familiares, con las instituciones políticas, con las instituciones económicas y con las instituciones recreativas y religiosas”.²⁹⁸

De igual forma los cuerpos docentes designados por las universidades, en conjunto con los órganos del poder ejecutivo y legislativo, que designen recogerán las sugerencias, opiniones e inquietudes resultado del tema que se someta a consideración de los ciudadanos, para el efecto de que a través del estudio sistemático, metodológico y la experiencia en los diversos campos del conocimiento, sean interpretadas, integradas e incluidas de manera obligatoria en la ley vetada o en el tema sometido por el ejecutivo federal a la sociedad.

²⁹⁸ Ramírez, Cesar, “*La investigación educativa en el contexto de la investigación en las ciencias sociales y administrativas*”, *Contextos en la investigación de las ciencias sociales y administrativas*, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2006, p.15.

“En todos los tiempos, el fenómeno educativo ha contribuido a la evolución de las sociedades, transmitiendo bienes culturales, adaptando al educando a la sociedad en la que está inmerso, y generando conocimiento”.²⁹⁹

4.6 Limitantes del veto ciudadano a través del referéndum y plebiscito

Al igual que la consulta popular, No podrán ser objeto del veto ciudadano, la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Sin embargo, el veto ciudadano, si podrá versar sobre los destinos de **los ingresos y gastos del Estado;** siendo esta una cuestión trascendental y de interés público, sin embargo tendrá como limitante de que estos gastos e ingresos que obtenga el Estado, tendrán que ser necesariamente progresivos, no podrán disminuir de los montos que se han establecidos para el ejercicio fiscal anterior, esto en razón de que con el presupuesto de ingresos y egresos anterior seria el parámetro mínimo para que el estado siga cumpliendo con sus funciones.

CONCLUSIONES

El Estado es el rector de la economía en nuestro país, sin embargo, es necesario que evolucione hacia en siguiente nivel, con la gobernanza, que permita la participación directa de todos los ciudadanos, y no a través de la vieja fórmula de representación indirecta, que en la práctica no ha funcionado, haciéndose cada vez más evidente el desequilibrio social, a causa de las malas decisiones que se han tomado, por los grupos que detentan el poder económico y político.

²⁹⁹ Ibídem, p.13.

El medio de participación ciudadana propuesto en el presente trabajo es el veto ciudadano, que permita a través del plebiscito o referéndum, la participación real y efectiva de todos los ciudadanos, debido a que la consulta popular que se encuentra permitida en nuestra Constitución tiene obstáculos para que se lleve a la práctica resultando solo simplemente una buena intención por parte del Estado.

La gobernanza es la concurrencia de todos los sectores de la sociedad para gobernar el sector público, el privado, el social, pero sobre todo de los ciudadanos que son los que se ven afectados en forma directa por las malas decisiones que llegan a tomar nuestros representantes, el Estado siendo el rector de la economía debe de propender y garantizar la justa distribución de la riqueza, fomentando la participación activa de todos los ciudadanos que permita el desarrollo y bienestar de toda la población.

Que la toma de decisiones en conjunto permita el mejoramiento de la vida de todos los habitantes del país, y que se logre el mejoramiento del nivel de vida a través del equilibrio entre los sectores de producción, logrando con ello la vida digna que se merece todo ser humano respetándose en todo momento sus derechos.

PROPUESTA

Es incluir los medios de participación ciudadana dentro del el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Fracción VIII la cual señala lo siguiente:

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:³⁰⁰

³⁰⁰ Véase WWW.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpeum.htm, consultado el 24 de agosto de 2017.

Con la inclusión de los medios de participación ciudadana quedaría como sigue:

VIII. Esta constitución reconoce como medios de participación los siguientes:

1.-la Iniciativa Popular

2.-el veto ciudadano por medio del Plebiscito y el Referéndum

3.-la Revocación del mandato

4.-la Consulta Popular

Estos medios de participación ciudadana se llevarán a cabo conforme a sus leyes reglamentarias que al efecto se expidan y como consecuencia del reconocimiento de estos medios de participación ciudadana el Estado está obligado a promoverlos y garantizar su ejercicio conforme a las atribuciones que les concede las leyes respectivas.

Por cuanto a la revocación de mandato se establecerá en la ley reglamentaria como sanción, tanto para los integrantes del congreso como para el poder ejecutivo siendo la propuesta la siguiente:

A los integrantes del Congreso de la Unión, tanto para senadores como diputados, así como para el presidente de la república, se les podrá someter a revocación de mandato, por violación grave y ataque al derecho de participación ciudadana, siendo esta grave cuando por acción impidan su ejercicio o por omisión dejen de cumplir con esta obligación que establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma la necesidad de incluir la revocación de mandato en nuestra Constitución Federal, es en el sentido de que pueda ser añadida en las Constituciones locales, pues bajo el argumento de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación la declaró inconstitucional por no estar establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto al poder ejecutivo que tienen facultades equiparadas a las legislativas, que le otorga la propia constitución, como lo es el caso de emergencia que señala el artículo 73 en su fracción XVI, en su parte 2ª, 3ª, 3ª, por la naturaleza de las medidas que requieren de la atención urgente e inmediata, no serán objeto del veto ciudadano.

Por cuanto hace a la facultad que le otorga al ejecutivo el artículo 131 en su segundo párrafo, dicha facultad también será sometida al veto ciudadano antes de dar cuenta al Congreso de la Unión y si sus efectos siguen vigentes una vez que se someta a escrutinio de la sociedad y si esta la rechaza, cesarán sus efectos de manera inmediata, de igual forma deberá someter al veto ciudadano todo empréstito o contratación de deuda que el ejecutivo federal quiera contraer, ya sea de manera interna o externa, por lo que se propone que el segundo párrafo del artículo antes mencionado sea reformado de la siguiente manera.

El segundo párrafo del artículo 131 señala:

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.³⁰¹

Con la propuesta de reforma quedará como a continuación se describe.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio

³⁰¹ Véase WWW.diputados.gob.mx/leyesbiblio/ref/cpeum.htm, consultado el 24 de agosto de 2017.

exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. **El propio Ejecutivo antes de dar cuenta al Congreso de la Unión y si sus efectos siguen vigentes, una vez que se someta al escrutinio de la sociedad y si esta la rechazare, cesarán sus efectos de manera inmediata, de igual forma deberá someter al veto ciudadano, todo empréstito o contratación de deuda, que el ejecutivo federal quiera contraer ya sea de manera interna o externa, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.**

Como consecuencia de lo anterior será necesario incluir en nuestra Constitución política, la necesaria educación de la participación ciudadana en todos los niveles al respecto el Dr. Ramírez Cavassa señala:

El hombre es un ser educable por naturaleza, condición exigida por el hecho de que al nacer “a la vida” de manera biológica, necesita de un proceso permanente y continuo de nacer a “lo humano” que se consigue a través de la educación en la infancia, en la juventud, en fin con la educación permanente.³⁰²

Por lo que se propone, la modificación del artículo 3° constitucional incluyendo dentro de los planes formativos, la educación de la participación ciudadana de la siguiente forma, al respecto el artículo 3° Constitucional señala:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

³⁰² Ramírez, Cesar, op. Cit., p.13

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

Con la inclusión de la participación ciudadana en el artículo antes señalado quedaría como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, **de igual forma se incentivará y fomentará de manera obligatoria la educación de la participación ciudadana en todos los niveles.**

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, **la participación ciudadana**, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

a) Será democrático, **teniendo como base y fundamento la participación ciudadana.** considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;

Por lo que a continuación se presenta la propuesta principal que queda en los siguientes términos:

Ley Federal de participación ciudadana.

Artículo 1. Esta ley es de orden público y de carácter general y tiene por objeto y finalidad, establecer las reglas y fundamentos básicos para regular, incentivar, promover el funcionamiento de las formas de participación ciudadana.

Artículo 2. La presente ley es reglamentaria del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Fracción VIII, estableciendo las bases por medio del cual el ejecutivo federal garantice a todos los ciudadanos la participación en los diversos temas de trascendencia nacional.

Artículo 3. La aplicación de la presente ley estará a cargo del Congreso de la Unión, Poder Ejecutivo Federal, del Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Artículo 4. La Iniciativa Popular es la facultad que permite a un ciudadano o grupo de ciudadanos para presentar iniciativas, reformas o abrogaciones legales para orientar directamente la política, con el propósito de que la propuesta sea encauzada en el proceso legislativo.

Artículo 5. El veto ciudadano por medio del Plebiscito y el Referéndum

El veto ciudadano a través del plebiscito, versará sobre cuestiones del poder ejecutivo, en donde necesariamente tendrá que someter a la ciudadanía, las decisiones que deberá tomar el ejecutivo y que son de carácter trascendental para la sociedad.

El veto ciudadano a través del referéndum, tiene por objeto someter a la ciudadanía, la aprobación, modificación, reforma, abrogación, de las leyes realizadas por el poder legislativo, siendo necesario que para su promulgación, esta sea aprobada o rechazada de manera directa por los ciudadanos y en caso de ser rechazada sea devuelta con las observaciones necesarias.

Artículo 6. La Revocación de Mandato, constituye un procedimiento mediante el cual la comunidad electoral, o una parte significativa de ella, puede promover la destitución de los representantes o mandatarios electos, antes de que concluyan su periodo, mediante comicios especiales donde se les confirme o destituya, sin necesidad de agotar la instancia de juicio político, en los casos de fuero constitucional.

Artículo 7. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

DE LA INICIATIVA POPULAR

Artículo 8. No podrá ser objeto de iniciativa la reforma a tratados internacionales, la materia penal y los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 9. Podrán presentar la iniciativa popular los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en términos que señalen las leyes.

Artículo 10. La iniciativa popular deberá contener:

- a) El nombre de la iniciativa.
- b) La exposición de motivos que justifiquen la necesidad de la iniciativa.
- c) El texto junto con su articulado.
- d) El nombre de los ciudadanos que la promueven.

Artículo 11. Una vez cumplidos los requisitos y admitida la iniciativa popular, seguirá los mismos pasos que se siguen para las iniciativas en general y la presente ley.

LIMITANTES Y CASOS PARA EL VETO CIUDADANO POR MEDIO DEL PLEBISCITO Y EL REFERÉNDUM

Artículo 12. No podrán ser objeto del veto ciudadano, la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Sin embargo, el veto ciudadano, si podrá versar sobre los destinos de **los ingresos y gastos del Estado**; siendo esta una cuestión trascendental y de interés público, sin embargo tendrá como limitante de que estos gastos e ingresos que obtenga el Estado, tendrán que ser necesariamente progresivos, no podrán disminuir de los montos que se han establecidos para el ejercicio fiscal anterior, esto en razón de que con el presupuesto de ingresos y egresos anterior sería el parámetro mínimo para que el estado siga cumpliendo con sus funciones.

Artículo 13. El Congreso de la Unión en conjunto con el Titular del Poder Ejecutivo, tendrán la obligación de someter al veto ciudadano todos los asuntos de interés público y trascendencia nacional, en los cuales se vea afectada directamente los ciudadanos.

Artículo 14. El veto ciudadano a través del plebiscito, versará sobre cuestiones del poder ejecutivo que tengan relación directa con:

- a) Contratación de Deuda pública a través de Empréstitos internos y externos.
- b) La infraestructura y modificación de las áreas de dominio público.
- c) La contratación de obra pública y monto de las mismas.
- d) Y en general todo lo concerniente al manejo de los recursos publicas

El presente artículo es enunciativo más no limitativo, pudiéndose a someter otros temas que afecten a los ciudadanos.

Artículo 15. Los plebiscitos que convoque el poder ejecutivo, también tendrán efectos vinculatorios, para la toma de decisiones de interés nacional en caso de ser rechazada, será obligatorio para el Presidente de la Republica tomar en cuenta las propuestas y opiniones respecto de la decisión que se pretende tomar.

Artículo 16. Será obligatorio para el congreso someter al veto ciudadano a través del referéndum la aprobación, modificación, reforma, abrogación, de las leyes realizadas por el poder legislativo que tengan relación con los siguientes temas:

- a) Las relativas a la estructura y organización del Estado
- b) Las relativas a la educación
- c) Las relativas en materia electoral
- d) Las relativas sobre áreas prioritarias y estratégicas que señala el artículo 28 constitucional.
- e) Las reformas energéticas
- f) Las relativas al artículo 27
- g) El presupuesto de ingresos y egresos de la federación con las limitantes que esta ley establezca.
- h) Las reformas laborales
- i) Las relativas a la actividad económica que realicen los particulares.

El presente artículo es enunciativo más no limitativo, pudiéndose a someter otros temas que afecten a los ciudadanos.

Artículo 17. Los ciudadanos tendrán derecho a votar en los referéndums sobre la expedición de leyes por parte del poder legislativo, siendo obligatorio para el congreso someterlo en temas de interés nacional, en caso de ser rechazada, se dará el veto ciudadano, y la sociedad podrá dar propuestas y opiniones sobre los temas votados, con el fin de que la ley vetada por la ciudadanía regrese al congreso con las observaciones de la sociedad, y sea revisada haciéndose las adecuaciones necesarias a la citada ley.

Artículo 18. Las Universidades a través de sus cuerpos docentes que al efecto designen, y en conjunto con los órganos del poder ejecutivo y legislativo que sean designados, participarán en la elaboración de preguntas de carácter técnico las cuales deberán ser entendibles para los ciudadanos en un lenguaje coloquial. Así como del tipo de difusión que se le dé al tema que se someterá a consideración de la ciudadanía.

Artículo 19. Una vez que se hayan cumplido los requisitos para la consulta del veto ciudadano en el caso del referéndum el Congreso antes de enviar la ley para su promulgación al ejecutivo se procederá al voto ciudadano, enviando al Instituto Nacional Electoral la pregunta elaborada por los docentes y órganos designados señalados en el artículo anterior.

Artículo 20. Para el caso del veto ciudadano a través del plebiscito el ejecutivo federal deberá emitir el decreto correspondiente para que se establezcan los plazos y termino para que se proceda al voto ciudadano.

Artículo 21. Tratándose del veto ciudadano a través de los referéndums sobre la expedición de leyes por parte del poder legislativo, en caso de ser rechazada, por la sociedad este tendrá efectos vinculatorios para el congreso de la Unión, tomando

en consideración las propuestas y opiniones expresadas por los ciudadanos, con el fin de que la ley vetada por la ciudadanía regrese al Congreso para su revisión con las observaciones de la sociedad, y sea revisada haciéndose las adecuaciones necesarias a la citada ley.

Artículo 22. Los plebiscitos que convoque el poder ejecutivo, también tendrán efectos vinculatorios, para la toma de decisiones de interés nacional en caso de ser rechazada, será obligatorio para el Presidente de la República tomar en cuenta las propuestas y opiniones respecto de la decisión que se pretende tomar.

Artículo 23. En caso de que los temas sometidos a consideración de los ciudadanos a través del veto ciudadano mediante el referéndum y plebiscito sea rechazado, los cuerpos docentes designados por las universidades, en conjunto con los órganos del poder ejecutivo y legislativo, que designen recogerán las sugerencias, opiniones e inquietudes resultado del tema que se someta a consideración de los ciudadanos, para el efecto de que a través del estudio sistemático, metodológico y la experiencia en los diversos campos del conocimiento, sean interpretadas, integradas e incluidas de manera obligatoria en la ley vetada o en el tema sometido por el ejecutivo federal a la sociedad.

LA REVOCACIÓN DE MANDATO

Artículo 24. La revocación de mandato será obligatoria para los representantes o mandatarios electos la cual se realizará una vez a la mitad de su mandato, salvo aquellos casos de notoria negligencia, comprobada corrupción, desvío de recursos públicos, omisión de rendición de cuentas, pudiéndose realizar una segunda ocasión hasta en tanto no concluya su encargo.

Artículo 25. La revocación de mandato estará a cargo del Instituto Nacional Electoral, la cual podrá realizarse mediante la pregunta que se realice a los ciudadanos de si continua en el encargo, o de su destitución.

LA CONSULTA POPULAR

Artículo 26. La tramitación y procedimiento para llevar a cabo la consulta popular, se regulará por lo establecido en la Ley Federal de Consulta Popular.

VOTACIÓN

Artículo 27. Una vez cumplidos los requisitos que establece la ley para la procedencia del veto ciudadano a través del referéndum o plebiscito, la revocatoria de mandato y la consulta popular se procederá a la votación correspondiente.

Artículo 28. La votación se podrá realizar a través de concurrir a las urnas que al efecto establezca el Instituto Nacional Electoral, o de los medios electrónicos que al efecto se autoricen, debiéndose garantizar la libre manifestación de su determinación respecto de la pregunta del tema del veto ciudadano a través del referéndum o plebiscito, la revocatoria de mandato y la consulta popular.

Artículo 29. El Instituto Nacional Electoral, tendrá la obligación de dar publicidad sobre el mecanismo de participación ciudadana, así como la forma de aplicación poniendo al alcance de los ciudadanos el medio o mecanismo electrónico que al efecto designe para la votación.

Artículo 30. Las preguntas realizadas deberán ser redactadas en un lenguaje sencillo y común, de tal manera que sea entendido por los ciudadanos, de forma que los ciudadanos puedan votar por un sí o no, poniendo a disposición de los ciudadanos u organizaciones que quieran emitir opiniones u observaciones el contenido completo del proyecto y los artículos de la ley o reforma del veto ciudadano a través del referéndum o plebiscito, la revocatoria de mandato y la consulta popular.

Bibliografía

AHRENS, helen, Estado de derecho hoy en América latina, Uruguay, 2013.

AMPARO CASAR, María, sistema político mexicano, segunda edición, Editorial Oxford, México, 2015.

AVALOS TENORIO, Gerardo, Ética y política para tiempos violetos, 1ª. imp., Editorial mc editores, México, 2016.

AYALA SÁNCHEZ, Alfonso, (coord.), Democracia en la era digital, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

AYALA SÁNCHEZ, Alfonso, (coord.), Nuevas avenidas de la democracia contemporánea, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

BENALCAZAR GUERRON, Juan Carlos, Los actos administrativos consensuales: una técnica para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones de la administración pública, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2006.

CARBONELL, Miguel, Derechos fundamentales y democracia, 1ª. ed., México, Instituto Federal Electoral, 2013.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime “El modelo participativo y deliberativo” revista Cuestiones Constitucionales Núm. 11, julio-diciembre 2004

CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, El costo de la democracia ensayos sobre el financiamiento político en América Latina, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2015.

CERILLO MARTÍNEZ, Agustín I, (coord.), la gobernanza hoy; 10 textos de referencia, Madrid, 1: ed. - Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005, pág. 13

CICERON, Marco Tulio, De las leyes, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016.

CONCHA CANTÚ, Hugo A, (coord.), Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

CUEVA Y DE LA ROSA, Mario, Teoría General del Estado, primera reimpresión, ediciones corunda, México, 2016.

GONZÁLEZ CHÉVEZ, Héctor, La suspensión del acto reclamado en amparo, desde la perspectiva de los principios de las medidas cautelares, 1ª ed., México, Porrúa, 2006

DE TOCQUEVILLE, Alexis, La Democracia en América, 10ª reimp, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

Diplomado Estado y Parlamento. Dr. Luis Mendoza Cruz. 2015.

DIRCIO CABRERA, Julio, Estado y democracia, un acercamiento a la revocación de mandato, México, ediciones Coyoacán, 2010

ESPEJEL, Jaime, et al. "Políticas públicas: motor del desarrollo y de la calidad de vida", en Guerrero, Miguel y García, Alejandro, (coords.), Políticas públicas: entre la teoría y la práctica, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2013

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial, 1ª edición, Instituto Nacional Electoral, México 2016.

FLORES AVALOS, Elvia lucia, 2011, "El referéndum constitucional como poder constitucional", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1 Ed, México.

FLORES DAVILA, Julia I. (Coord.), Análisis en profundidad de temas específicos de la cultura política mexicana actual, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2012.

GALINDO CAMACHO, Miguel, Teoría del Estado, 2ª. reim., Editorial Porrúa, México, 2013.

GALINDO SOZA, Mario, La participación ciudadana y el control social, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, la paz Bolivia 2013, p. 33.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo Introducción al estudio del derecho, 51ª, ed, reimp, México, Porrúa, 2000.

GARGARELLA, ROBERTO Y NIEMBRO, ROBERTO (Coords.), Constitucionalismo progresista: retos y perspectivas, 1a. ed, México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016.

GENEYRO, Juan Carlos, Estado, ciudadanía y educación: las fuerzas de la democracia, 1a. reim., México, Instituto Federal Electoral, 2013.

GONZALEZ LUNA CORVERA, Teresa, Democracia y formación ciudadana, 1a. ed., México, Colección Cuadernos de Divulgación de la cultura democrática, 2010.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. Teoría política, 1ª reimp. Editorial Porrúa, México, 2013.

HABERLE, Peter, El Estado constitucional, primera impresión, editorial Astrea, Ciudad Buenos Aires, 2007.

HOBBS, Thomas, Leviatán, 14 reimp. México, FCE, 2006.

HUERTA SÁENZ, Roberto, Instrumentos de Participación Ciudadana en chihuahua. México, Editorial solar, 2009.

JELLINEK, Georg, Teoría General del Estado, 2ª. Reimp., Editorial FCE, México, 2004.

KELSEN Hans, Teoría pura del Derecho, México, Editorial Porrúa, 2015.

KELSEN, Hans, Teoría general del Estado. 2ª. reimp, Coyoacán, México, 2008.

LECHNER, Norbert, Cultura política y gobernabilidad democrática, 1ª, reimp, México, Instituto Federal Electoral, 2013.

LISSIDINI, Alicia et al. (comps.), Democracias en movimiento mecanismos de democracia directa y participativa en América latina, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2014.

MACHORRO NARVÁEZ, paulino, Apuntes para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano, Suprema Corte de la Nación, Editorial Color, México, 2015.

MÁRQUEZ, RAÚL Y HERNÁNDEZ, RICARDO, lineamientos y criterios del proceso editorial, 2ª. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2013.

MICHELANGELO BOVERO, Luigui Ferrajoli, Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas, 2a. reimp., México, Instituto Federal Electoral, 2012.

MURO RUIZ, Eiseo, Algunos elementos de la técnica legislativa, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

MURO RUIZ, Eiseo, Origen y evolución del sistema de comisiones en el congreso de la unión, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

NOHLEN, DIETER, Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina, 3a. reimp., México, Instituto Federal Electoral, 2012.

NOHLEN, DIETER, La democracia, instituciones, concepto y contexto, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2011.

OJEDA, Ruth y LOPEZ, Leonor (coords.), Gestión Social organizaciones humanas para una sociedad social incluyente, México, UADY. 2016.

PAOLI BOLIO, Francisco José "Teoría del Estado", 2ª. Ed., Editorial Trillas, México, 2016.

PORRÚA PÉREZ, Francisco, teoría del estado, trigésima primera edición, editorial Porrúa, México

RAMÍREZ, Cesar, "La investigación educativa en el contexto de la investigación en las ciencias sociales y administrativas", Contextos en la investigación de las ciencias sociales y administrativas, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2006

ROUSSEAU JACQUES jean, El contrato social, 1 Ed, Editores Mexicanos Unidos, Mexico, 2014.

RUIZ DE LA TORRE, Gabriela Antología: teoría general del Estado

RUIZ GARCÍA, Laura Transparencia herramienta para una nueva gobernanza, México, editorial Flores, 2016.

RUIZ MIGUEL, Alfonso, Los límites de la democracia: paradojas y tensiones, 1a. reimp., México, Instituto Federal Electoral, 2011.

Sabine, George H. Historia de la teoría política, 12ª. reim., Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2013.

SERNA DE LA GARZA, José Ma. (coord.), Contribuciones al derecho constitucional, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

SERNA DE LA GARZA, José Ma. (Coord.), Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano, 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2016.

Serra Rojas, Andrés, Teoría General del Estado, 2ª. Ed, Editorial Porrúa, México, 1993.

Suprema Corte de la Nación, 2016, La división de poderes, 3ª reimp, México.

Suprema Corte de la Nación, 2016, La soberanía nacional división de poderes, 2ª reimp, México.

VALENZUELA, BERLÍN coordinador, Diccionario universal de términos parlamentario, México, editorial Porrua, 1998. P. 749

VASCONCELOS MÉNDEZ, Rubén, Una Corte de justicia para la constitución justicia constitucional y democracia en México. 1a. ed., México, UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2010.

VILLORO Toranzo, "Introducción al Estudio del Derecho", 8ª. Ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1988. [1] pág. 5.

Weber, Max, El político y el científico, 6ª. Ed., Editorial colofón, México, 2004.

WELP yanina Y SERDÚLT uwe (COORDS.), La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza, 1ªed., Instituto de la Democracia, Quito, Ecuador 2014.

ZAZUETA VILLEGAS Ricardo, participación ciudadana, Editorial Porrúa, México, 2003.

<http://www.encyclopediadelapolitica.org>

biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/cont/23/art10.htm

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125_120615.pdf consultado el día 05 de abril de 2016.

[Http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/publication/2008/09/20080915142541pii0.4043848.html#axzz4OvHWGsd8](http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/publication/2008/09/20080915142541pii0.4043848.html#axzz4OvHWGsd8) consultado el día 02 de noviembre de 2016.

[http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ\(Art_2\).pdf](http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/revista-cultura/pdf/CJ(Art_2).pdf) CONSULTADO EL 27 DE MAYO DE 2017.p. 50.

<http://www.cuernavaca.gob.mx/wp-content/uploads/2013/07/Constitucion-Morelos.pdf>, CONSULTADO EL 27 DE MAYO DE 2017.

<http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2016/5409.pdf>, consultado EL 27 DE MAYO DE 2017. p.151

<http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/constitucion/pdf/CONSTMOR.pdf>, consultado EL 16 DE SEPTIEMBRE DE 2017.

