

INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ

SUMARIO: I. *La institución a finales de siglo*. II. *Crisis del principio representativo*. III. *El nuevo debate de la ciudadanía y los derechos ciudadanos*. IV. *La institución en el mundo*. V. *La iniciativa legislativa popular en México*. VI. *Bibliografía*.

I. LA INSTITUCIÓN A FINALES DE SIGLO

A nadie escapa que la institución constitucional conocida como *iniciativa popular* consiste en la transmisión de la potestad de iniciar, precisamente, el procedimiento de formación de la ley formal al pueblo mismo. Sin embargo, aún estas primeras y sencillas premisas valen ser detalladas, en cuanto que la *iniciativa popular* también se utiliza para referirse al procedimiento de revisión constitucional, así como al hecho de que, en la práctica, dicha iniciativa se concede a una determinada fracción del cuerpo electoral, y no a todo el pueblo de un determinado Estado, en su conjunto.¹ De esta manera, podemos apreciar que la institución que aludimos ni es siempre una iniciativa, en cuanto que no siempre inicia o comienza algo nuevo, ni es siempre popular del todo.

De esta manera, la *iniciativa popular* puede ser clasificada en constitucional y legislativa, así como también, atendiendo a una sencilla y didáctica clasificación, en simple y formulada. Será una iniciativa popular simple, aquella que se concreta a una moción hecha por una parte del electorado o grupo de

1 Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, p. 422.

ciudadanos al cuerpo legislativo, a efecto de que aprueben una ley con un contenido específico, y será una iniciativa popular formulada aquella que, en cambio, implique la completa elaboración de un proyecto de ley, por aquellos ciudadanos que lo presenten.²

Ahora bien, pasemos a una segunda precisión jurídica. Si la ley o derecho positivo tiene como características el ser una norma general, abstracta, imperativa u obligatoria y formal, lo que significa entre otras cosas, que tiene que ser ordinariamente dictada por el órgano legislativo creado para tal fin, es claro que tratándose de la *iniciativa popular*, es tan sólo el primer paso del procedimiento de creación o formación legislativo el que se delega a los ciudadanos, pues para que un proyecto de este tipo cobre validez, requerirá, de manera habitual, ser sancionada por el órgano estatal legislativo.

En otras palabras, la iniciativa de ley, una vez elaborada y presentada, normalmente es sometida al procedimiento legislativo habitual estatal para que, en caso de prosperar, ésta sea acogida por la legislatura y se convierta en una decisión política formalmente válida, lo que en términos prácticos se traduce en el hecho de que dicha iniciativa debe cumplir con una serie de requisitos y formalidades para su presentación.

No obstante, cabe señalar que existen algunos ordenamientos constitucionales que además de contener esta institución, la vinculan con otra figura de tipo extraordinario, como es el referéndum, en donde una vez presentada la iniciativa popular ésta es automáticamente sometida a la voluntad del electorado. Este caso excepcional, que pudiera parecer muy atractivo por el uso conjunto de dos figuras de participación directa, en realidad se traduce en un anacronismo democrático, pues en estos casos resultaría mucho más fácil recurrir a la iniciativa parlamentaria ordinaria, en donde aunque fuera un solo miembro de las cámaras u órgano legislativo, pudiera servir de medio para dar trámite ordinario al proyecto, evitando la difícil sanción de la voluntad general.³

2 *Ibidem*.

3 Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 423.

Derivado de cualquiera de los dos supuestos mencionados; sin embargo, podemos llegar a la conclusión de que la iniciativa legislativa se trata de una función pública, pero no necesariamente estatal.

La *iniciativa popular* normalmente es catalogada, junto con el referéndum, como uno de las instituciones auténticamente democráticas en el Estado contemporáneo. Resulta importante aclarar que los distintos tratadistas de derecho constitucional se debaten en cuanto a la correcta terminología de estas instituciones. Algunos han denominado a estas instituciones de “democracia directa”⁴ en contraposición con las institución representativa política, calificada como la institución de democracia indirecta por antonomasia. Otros, en cambio, han preferido denominar a estas instituciones de “democracia semidirecta o indirecta”,⁵ diferentes de la representación política, debido a la existencia, o, mejor dicho, sobrevivencia de las *landsgemeinde* suizas que, como veremos más adelante, se asemejan al modelo democrático típico de asambleas democráticas puras, y que constituyen para estos autores los auténticos modelos de democracia directa.

Esta última clasificación podría parecernos adecuada, puesto que a partir de esta diferenciación de instituciones democráticas, la *iniciativa popular*, en particular, podría ser clasificada como pura y real, atendiendo, en el primer supuesto, a su existencia sin requisitos, quizá imaginable únicamente en el plano teórico al lado de las *landsgemeinde*, o bien real, en el segundo caso, relativa a la manera en que se presenta en el mundo fáctico, con mecanismos para su materialización. Esta clasificación nos resultará útil para enfatizar un problema frecuente, en tanto que diferentes ordenamientos, aun cuando establecen esta institución, lo hacen únicamente de manera formal, o pura, es decir, inoperante, pues no establecen los mecanismos para que se materialice o bien para que cuente con garantías para su eficaz funcionamiento.

4 Ver a García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, p. 183, o Biscaretti di Ruffia, *op. cit.*, p. 420.

5 Ver a Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, p. 567.

Como quiera que sea, el determinar si se trata de una figura de democracia directa o indirecta, resulta en realidad un problema terminológico sin trascendencia, pues en el fondo existe consenso en que ambas son instituciones del Estado democrático de derecho, de uso extraordinario, que representan una participación directa de la ciudadanía en los procesos de formulación y aprobación de decisiones políticas, o estatales. Precisamente por su naturaleza, son instituciones que, como bien nos demuestra el constitucionalismo argentino, al ser utilizadas revitalizan los procesos constitucionales y democráticos.

Mientras el dilema democrático, la búsqueda por encontrar mejores formas de convivencia siga siendo uno de los paradigmas fundamentales de la sociedad y de las disciplinas que se encargan de su análisis, el estudio de las instituciones políticas, y en específico de aquellas de participación ciudadana, constituirá un elemento indispensable en el derecho constitucional y la ciencia política moderna.

La *iniciativa popular* es una figura que en la actualidad incide y puede ser estudiada bajo el enfoque de problemas y debates contemporáneos, como son el relativo a la crisis del principio representativo, o la discusión de los derechos ciudadanos.

II. CRISIS DEL PRINCIPIO REPRESENTATIVO

En el Estado contemporáneo, el principio de la soberanía popular ha constituido uno de los pilares básicos alrededor del cual se organiza el ejercicio del poder político. Esta soberanía se manifiesta en formas y mecanismos muy particulares, los cuales legitiman el actuar de las estructuras gubernamentales. De ahí que la participación del pueblo o de parte de éste, para ser más riguroso, en los procesos políticos, no sólo es una cuestión accidental o caprichosa, sino principio fundamental del Estado de derecho que cobra vida en la enunciación de los derechos fundamentales de libre expresión de las ideas, de reunión, asociación y agrupación, así como muchos otros específicos que se atribuyen a los ciudadanos en parti-

cular, como son el derecho a votar y ser votado o a ejercer cargos públicos.

Esta participación política del pueblo, con derecho a hacerlo, es decir, de la ciudadanía, se presenta a través de múltiples mecanismos institucionales, entre los que destacan:

a) El principio de la representación política, ante la inviabilidad de que la democracia se ejercite de manera directa, y mediante el cual los ciudadanos eligen a sus gobernantes de manera periódica.

b) La formación de agrupaciones sociales intermedias, expresión de la autonomía política que se otorga a los ciudadanos, entre las cuales sobresalen los partidos políticos.

c) Los mecanismos de democracia y participación directa.⁶

Mientras que en la representación política la voluntad del pueblo se convierte en voluntad del Estado de manera indirecta, a través de las personas que son elegidas para representar los intereses colectivos, los mecanismos de democracia y participación directa logran la transformación de dicha voluntad de manera precisamente directa. Entre estos mecanismos institucionales se encuentra la *iniciativa legislativa popular*. Asimismo, hay que añadir que de manera adicional existen fórmulas de tipo mixto, como pueden ser la participación popular en órganos colegiados políticos o administrativos, la publicidad consultiva y la participación de los interesados en el proceso de formación de los actos administrativos que les pueden afectar. Habría que mencionar que en el Estado mexicano estas fórmulas mixtas han tenido mucha aplicación, al menos formal, como son las audiencias públicas de consulta para procesos de reformas legislativas como fueron las hechas en materia electoral o respecto a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, o bien como podría ser la reciente Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal,⁷ a través de la llamada audiencia pública, la consulta vecinal y, fundamentalmente los consejos ciudadanos.

⁶ Ver la clasificación elaborada por Enrico Spagna-Musso, "Ciudadano e instituciones políticas en el Estado de democracia parlamentaria", p. 706.

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 12 de junio de 1995.

El otro nivel de participación es a través de las formaciones sociales o agrupaciones políticas. Los partidos políticos son generalmente estos órganos intermedios entre el Estado y el ciudadano, encargados de manifestar la autonomía política de la ciudadanía.⁸

En la actualidad, le creciente demanda de respuesta de las estructuras estatales, a las múltiples y nuevas necesidades sociales, así como el desgaste y atrofiamiento de las instituciones políticas, se reflejan en la institución representativa, así como también, y de manera diferente, en los sistemas de partidos políticos.

Por lo que toca a la crisis de la representación política, desde la perspectiva de una democracia pluralista, el problema aparece por el llamado fenómeno de “dispersión” de la soberanía popular.⁹ De acuerdo con esto, el ejercicio de la soberanía popular se encuentra disperso en tres dimensiones: temporal, espacial y funcional, provocando una falta de correspondencia entre la voluntad popular y la voluntad estatal que resulta.

De manera breve, podemos decir que por lo que toca a la dispersión temporal, ésta se refiere al problema de corresponsabilidad entre los intereses de la gente, o del electorado, y los intereses de los representantes por el simple paso del tiempo. Los intereses de la gente y la gente misma cambia a un paso mucho más acelerado que los representantes y los propios mecanismos de representación. Este problema apunta a la necesidad de contar con mecanismos de consulta continua, o periódica, para saber la voluntad mayoritaria sobre decisiones pasadas.¹⁰

La llamada dispersión espacial apunta a la complicación que existe entre la desvinculación de los intereses y la voluntad del electorado, con los diferentes niveles de gobierno y administración. Los ciudadanos de pequeñas comunidades rurales, con frecuencia tienen que resolver sus problemas en oficinas

8 Spagna-Musso, *op. cit.*, p. 707.

9 Ver a Santiago Nino, Carlos, *Fundamentos de derecho constitucional*, p. 61.

10 *Ibidem*.

y burocracias que se encuentran física y funcionalmente irremediablemente alejados de ellos y de sus intereses. Ante este problema, normalmente la doctrina constitucional y administrativa plantean el problema de la descentralización.¹¹

En último lugar, la dispersión funcional se refiere al problema claro de correspondencia de voto con personas, ideas, intereses y planillas. A la hora del voto se divide la expresión de la soberanía popular y cada órgano de representación capta, canaliza y lleva a cabo el supuesto mandato popular de diferente manera.¹²

Así, tal dispersión de órganos de autoridad y decisión hacen imposible la expresión de la voluntad mayoritaria obtenida del pueblo. En realidad, las decisiones políticas acaban siendo el resultado de complejos mecanismos de interacción por parte de los múltiples niveles de autoridad y decisión, conformados de acuerdo con diferentes intereses. En resumen, el sistema de voliciones y de pesos relativos, tan complejo de los Estados contemporáneos, se encuentra muy alejado de la opinión general de los ciudadanos.

La crisis de la representación política repercute en el problema de los partidos políticos, pues con frecuencia los condicionantes externos para que los ciudadanos participen se reflejan en las tendencias oligárquicas en la actividad de los partidos de las democracias occidentales. Como el mecanismo jurídico-constitucional de identificación entre soberanía popular y soberanía estatal resulta impedido en su actuación, funcionando tan sólo parcialmente, surgen las fórmulas sustitutas o alternativas entre el cuerpo social y la organización estatal, que provocan una profunda mutación de la forma de gobierno.

De esta manera, el electorado no sólo no tiene garantizada su participación política, sino que llega a enfrentarse a verdaderos mecanismos de exclusión del poder de dirección política.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

Por esta razón, algunos ordenamientos constitucionales establecen disposiciones que garanticen la organización y funcionamiento de los partidos políticos bajo principios democráticos e igualitarios.¹³

Entre los posibles caminos para hacer efectiva la identificación entre gobernantes y gobernados, incrementando el papel y los derechos de los ciudadanos se encuentra la ampliación del número y de las formas de ejercicio de los derechos políticos y de los derechos de libertad susceptibles de un aprovechamiento político, pero también el refuerzo de las instituciones de democracia directa mediante el fortalecimiento de su calidad y número.

Mecanismos como la iniciativa popular, tienen una doble valoración, por una parte como instituciones de naturaleza y finalidades normativas, y segundo, por su alcance político, ya que permiten la integración de fuerzas políticas, no con base en la común división mayoría-minoría, sino a través de la llamada sociedad civil en su conjunto o de manera indirecta, abriendo camino a un control democrático popular sobre las grandes decisiones gubernamentales.

De esta manera, este tipo de instituciones pudieran ser utilizadas como correctivos de la representación y de la partitocracia. Sin embargo, no se puede abusar de su uso, pues éste impide el normal funcionamiento de la democracia representativa. Por otro lado, se debe evitar que estas instituciones, como sucede con el referéndum estatal en el caso italiano, se conviertan básicamente en instrumentos de lucha política entre los partidos.

¹³ Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales en España y Alemania vigilan dicha protección. Además, las dos Constituciones prescriben directa y explícitamente que la organización interna de los partidos políticos deberá tener carácter democrático (artículos 21 de la Constitución alemana, y 6 de la española). Aunque Italia también lo prescribe en su artículo 49 constitucional no contiene mecanismos de protección jurisdiccional para la violación de estos principios. Ver Spagna-Musso, Enrico, *op. cit.*

III. EL NUEVO DEBATE DE LA CIUDADANÍA Y LOS DERECHOS CIUDADANOS

La ciudadanía puede ser descrita como la participación o la membresía en una comunidad. Diferentes tipos de comunidades políticas dan lugar a diferentes formas de ciudadanía. En la actual conformación estatal, esta participación implica membresía o pertenencia legal a la comunidad política, basada en el sufragio universal así como también membresía o pertenencia a la comunidad civil basada en el imperio de la ley.¹⁴

La discusión contemporánea sobre el desarrollo de la ciudadanía apunta a direcciones distintas. Por un parte, ésta puede ser vista como una esfera expansiva, en donde nuevos derechos son acumulados a un creciente cuerpo de derechos, conforme nuevas fuerzas sociales son incluidas en la comunidad nacional. Por otra parte, existe la idea de que el ejercicio de los derechos de la ciudadanía nunca pueden ser absolutamente garantizados y normalmente son precarios.

La generalización de que la ciudadanía moderna se extiende a lo largo de la sociedad, significa que todas las personas consideradas como ciudadanos son iguales ante el derecho, y que ninguna persona o grupo cuenta con privilegios legales. Sin embargo, más allá del formulismo legal, el argumento anterior implicaría, idealmente, la habilidad práctica, por parte de los ciudadanos, de ejercer sus derechos o capacidades legales en las distintas esferas de la vida social. Sin embargo, como es bien sabido, aquellos que se encuentran en desventajas económicas y culturales son incapaces de participar en la comunidad o en la ciudadanía de la que pertenecen, de manera cabal.

En su importante estudio, T. H. Marshall (*Citizenship and Social Class*, 1950, y posterior en 1980), logra establecer una nueva perspectiva de análisis para la ciudadanía al señalar los diferentes elementos que la conforman, dejando de ser un concepto meramente político, siendo estos elementos: derechos civiles, políticos y sociales.¹⁵

¹⁴ Ver la obra de Barbalet, J. M., *Citizenship*.

¹⁵ Ver *op. cit.*

a) El elemento civil está compuesto por los derechos necesarios para ejercer la libertad individual, y la institución más directamente asociada es la norma jurídica y el sistema jurisdiccional.

b) La parte política consiste en los derechos de participación para tomar parte en las decisiones políticas o en el ejercicio del poder político.

c) El elemento social de la ciudadanía está conformado por el derecho a tener ciertas condiciones de vida y contar con cierta herencia cultural de la sociedad a la que se pertenece. Estos derechos normalmente se perfeccionan mediante los servicios sociales y el sistema educacional.

Uno de los puntos quizá más significativos en el estudio de Marshall es el señalar cómo cada uno de estos elementos que conforman a la ciudadanía cuentan con bases institucionales distintas y diferentes evoluciones históricas. Para Marshall, adicionalmente, la evolución y el desarrollo de la ciudadanía no son simplemente un resultado del desarrollo del Estado.¹⁶

En el mismo sentido, Dahrendorf se refiere a la expansión gradual de la ciudadanía, de la esfera legal, a la política y a la social, afirmando que dicho proceso aún no está terminado, puesto que seguramente nuevas dimensiones de la ciudadanía serán descubiertas por las organizaciones políticas y los grupos sociales.¹⁷

Claramente, la idea de la ciudadanía democrática trae consigo la idea de lucha en contra de la exclusión, en contra de las desigualdades que la exclusión produce. La remoción de los privilegios legales implícita en el reconocimiento de los derechos civiles, implicó la separación de las estructuras legales del poder económico. El advenimiento de la ciudadanía política trajo consigo la idea de un gobierno secular separado de intereses exclusivistas.

De esta manera, el avance de la ciudadanía ha significado desplazar la exclusión mediante participación universal, aun-

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ En la magnífica obra de Dahrendorf, Ralf, *Modern Social Conflict*, p. 25.

que sobra decir que los derechos de la ciudadanía no se han generalizado a todas las instituciones sociales.

Dentro de la esfera de los derechos políticos, los ciudadanos han acumulado una larga serie de logros, y reconocimientos jurídicos. Sin embargo, en el Estado democrático los ciudadanos aún tienen múltiples metas que alcanzar para perfeccionar una plena participación en los distintos procesos políticos. Aquí entra a discusión la *iniciativa popular* como una institución que claramente amplía el ámbito de dichos derechos políticos, al facultar a los ciudadanos a participar en una de las actividades fundamentales de la vida pública, como es el procedimiento legislativo.

La ciudadanía, tal como la participación igualitaria en una comunidad nacional, es un medio para lograr la integración política y social, ya sea por medio de una aceptación generalizada de valores comunes o bien, a través de la negación de desigualdades que dividen. Los derechos de la ciudadanía, sin embargo, no sólo funcionan como una fuerza integradora social. Hay que tener presente que los derechos de ciudadanía han sido frecuentemente el objeto de conflictos sociales y no la base de una armonía social. Sería muy difícil sostener que aquellos gobiernos que disminuyen el ámbito de aplicación de algunos derechos ciudadanos han, invariablemente, dañado la integración social.

Quizá la reflexión más importante es que la importancia de los derechos políticos de la ciudadanía y especialmente el sufragio, son universalmente vistos como centrales al proceso integrador, puesto que fortalecen la participación política y los sentimientos de fines comunes. El Estado, a final de cuentas, requiere de fuerzas integradoras para forjar un poder político eficaz. Segundo, el propio Estado puede ser descrito como una red de relaciones de poder entre las distintas organizaciones que interactúan en la formulación, promulgación, interpretación y aplicación del derecho. Finalmente, el Estado requiere de consensos o apoyos comunes de los distintos grupos sociales, que claramente se verían fortalecidos con instituciones políticas que alentarán una mayor participación.

IV. LA INSTITUCIÓN EN EL MUNDO

La iniciativa popular cuenta ya con una importante tradición histórica, aun cuando se ha diseminado de manera muy limitada.

En primer lugar se encuentra la Constitución de la Confederación Suiza, la cual fue originalmente promulgada en 1874, aunque ha sido sujeta a numerosos referenda, siendo el último en 1978.

A Suiza frecuentemente se le ha denominado como el país de la democracia, en virtud de sus instituciones democráticas directas. Como ya mencionamos, en primer lugar y de manera sobresaliente se encuentran las *landgemeinde*, seguidas del referéndum y la *iniciativa popular*.

La *landgemeinde* es la institución de democracia directa por antonomasia, consistente en reuniones anuales, al aire libre, durante un domingo de abril o mayo, donde participan todos los electores del cantón, actuando a modo de asamblea legislativa.¹⁸

En la actualidad esta figura subsiste sólo en algunos cantones, grandes en tamaño, como son Unterwald, Glaris y Appenzell.¹⁹ Además de la reunión ordinaria que implica, estas reuniones pueden llevarse a cabo en sesión extraordinaria a petición del Gran Consejo Cantonal o de cierto número de municipios. A estas asambleas corresponden las siguientes facultades:

a) Facultades legislativas, para revisar la Constitución cantonal, aprobar proyectos de ley, aprobar el presupuesto cantonal, concesiones de ciudadanía y creación y supresión de cargos y empleos.

b) Facultades electorales, para elegir al Consejo de Gobierno del cantón, a los jueces de los tribunales principales y a los funcionarios superiores. Estas instituciones sin duda han logrado subsistir gracias al restringido número de habitantes, y el limitado desarrollo industrial de estas comunidades, básicamente agrícolas.

¹⁸ Ver la obra de Mellado, Pilar, "El sistema político suizo", *Sistemas políticos actuales*, p. 192.

¹⁹ En Hauriou, *op. cit.*, p. 567.

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.

La Constitución federal suiza define a la iniciativa popular como una petición presentada por 100 mil ciudadanos suizos con derecho a voto, solicitando la adopción de un nuevo artículo constitucional o la abrogación o modificación de determinados preceptos de la Constitución en vigor.

La solicitud total requiere de 100 mil firmas que lo soliciten. Cumplido esto, el pueblo debe decidir por medio de referéndum su acuerdo sobre la oportunidad de una iniciativa popular de revisión total de la Constitución, la que lleva consigo la disolución total de las cámaras.

Art. 120. 1. Cuando una sección de la Asamblea Federal decrete la reforma total de la Constitución Federal y la otra sección oponga el veto, o bien cuando 100 mil ciudadanos suizos con derecho de sufragio pidan la reforma total, la cuestión de si la Constitución Federal debe ser reformada será, en uno como en otro caso, sometida a la votación del pueblo suizo, que se pronunciará por sí o por no.

2. Si, en uno o en todo caso, la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en al votación se pronuncian por la afirmativa, los dos consejos serán renovados para llevar a cabo la reforma.

Art. 121. 1. La reforma parcial puede tener lugar ora por vía de iniciativa popular ora en formas establecidas por la legislación federal.

2. La iniciativa popular consiste en una petición que, presentada por 100 mil ciudadanos suizos con derecho a voto, solicite la adopción de un nuevo artículo constitucional o la derogación o modificación de determinados artículos de la Constitución en vigor.

3. Si por vía de iniciativa popular se presentan varias disposiciones diferentes para ser revisadas o para ser introducidas en la Constitución Federal, cada una de ellas deberá ser objeto de una petición de iniciativa distinta.

4. La petición de la iniciativa puede revestir la forma de una proposición concebida en términos generales o la de un proyecto redactado en todas sus partes.

5. Cuando la petición de la iniciativa esté concebida en términos generales, las cámaras federales, si la aprueban, procederán a la reforma parcial en el sentido indicado y someterán el proyecto a la adopción o repulsa del pueblo y de sus cantones. Si por el

contrario, no la aprueban, la cuestión de la reforma parcial será sometida a referéndum; si la mayoría de los ciudadanos suizos que tomen parte en la votación se pronuncia por la afirmativa, la Asamblea Federal procederá a la reforma ajustándose a la decisión popular.

6. Cuando la solicitud revista forma de proyecto articulado en todas sus partes y la Asamblea federal le dé su aprobación, será sometido al pueblo y a los cantones para su adopción o rechace. Si la asamblea federal no estuviere conforme con el proyecto, podrá elaborar uno distinto o recomendar al pueblo el rechace del proyecto propuesto y someter a votación su contraproyecto o su proposición de negativa al mismo tiempo que la propuesta emanada de la iniciativa popular.²⁰

La iniciativa popular en materia legislativa federal no existe, por lo que se dice que en Suiza se ha abusado del derecho de iniciativa popular.

Cabe mencionar que en sentido contrario a lo que se podría pensar, y en razón a las particularidades suizas, el resultado más claro de la democracia indirecta es el refuerzo de las tendencias conservadoras. La mayor parte de los referenda suizos han desembocado en el mantenimiento del *statu-quo* y en el rechazo de los proyectos de reforma. Un ejemplo de lo anterior señalado por A. Hauriou fue la aceptación del derecho de voto a las mujeres hasta 1971, debido a la oposición de los ciudadanos.²¹

El siguiente caso es Austria, cuya Constitución fue promulgada en 1920, tras una serie de Constituciones provisionales que se habían sucedido desde 1918, fecha de fundación de la República austríaca. La Constitución abolida en 1934, fue reestablecida en 1945. A partir de entonces ha sido enmendada por más de 30 leyes constitucionales.

La *iniciativa popular* austríaca establece un mínimo de 200 mil ciudadanos con derecho a voto, o la mitad de los que tienen derecho a voto, en cada uno de los tres estados austríacos. La iniciativa no contiene mayores requisitos, que el de ser formulada, es decir presentada como proyecto de ley.

²⁰ Confróntese con el texto de la Constitución, en Daramas, Mariano, *Las Constituciones europeas*.

²¹ En Hauriou, *op. cit.*, p. 569.

Art. 42. [...] 2. Toda proposición firmada por 200 mil ciudadanos con derecho a voto o por la mitad de los que tengan derecho a voto en cada uno de los tres estados deberá ser presentada por el gobierno federal al Consejo nacional para su tramitación reglamentaria. La iniciativa popular deberá elaborarse en forma de proyecto de ley.²²

La Constitución italiana recoge, al lado de su sistema representativo, las instituciones de democracia directa de manera muy sencilla, pues los requisitos que se establecen son muy sencillos: un total de 50 mil firmas, número no muy elevado.

Sin embargo, esta institución de participación directa del electorado posee una escasa incidencia sobre la vida política y parlamentaria del régimen italiano, puesto que ninguna disposición obliga a someterla a referéndum en el caso de que el Parlamento no tomara en consideración la proposición de ley popular. Desde 1971 sólo se han presentado 30 iniciativas y muy pocas de éstas han sido tomadas en consideración por las Cámaras.²³

Art. 71. La iniciativa de las leyes pertenece al gobierno, a cada miembro de las cámaras y a los órganos y entidades a los cuales sea conferido este derecho por una ley constitucional.

El pueblo ejercerá la iniciativa de las leyes mediante la proposición por 50 mil electores como mínimo de un proyecto articulado.²⁴

En España se contempla la existencia de la *iniciativa popular*, junto con el referéndum, pero por temor a que tales mecanismos se convirtieran en objeto de manipulación partidista, perdiendo su sentido alternativo, fueron regulados de manera deformadora hasta convertirlos en auténticos cascarones huecos, de tan difícil aplicación que se volvieron inaplicables. Entre los numerosos requisitos podemos citar:²⁵

22 Daramas, M., *op. cit.*

23 Mellado, Pilar, "El sistema político italiano", *op. cit.*, p. 161.

24 Daramas, M., *op. cit.*

25 Santoalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, p. 266.

a) El alto número de firmas, que además deben estar acreditadas;

b) Una ley orgánica que regulará la iniciativa popular, que además puede agravar las condiciones constitucionales, puesto que la Constitución es clara al establecer el mínimo de 500 mil firmas (tal y como sucedió con la ley 3/1984 del 26 de marzo);²⁶

c) La amplia variedad de temáticas que quedan fuera de dicho mecanismo. Además la ley orgánica citada agregó que no podrían versar sobre materias aprobadas con anterioridad por el Congreso;

d) Asimismo, en el sistema español, todas las iniciativas de ley están sujetas a la *toma en consideración*, prevista en el artículo 127, procedimiento que sirve de filtro en el Congreso.

En la Constitución española de 1931 ya existía la iniciativa popular que preveía en su artículo 66 que la proposición fuese firmada por un 15 por ciento de electorado, siguiendo el ejemplo de algunas Constituciones de Europa central de la primera posguerra, como la austriaca.

Art. 23. 1. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal [...]

Art. 87. 1. La iniciativa legislativa corresponde al gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los reglamentos de las cámaras.

2. Las asambleas de las comunidades autónomas podrán solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha

²⁶ La ley orgánica del 26 de marzo establece que el proyecto debe ser presentado con la relación pormenorizada de los miembros de la Comisión promotora de la iniciativa, el texto articulado de la proposición de ley, precedido por una exposición de motivos, más un documento en el que se detallen las razones por las que se ha adoptado tal iniciativa. Si el escrito de presentación es aprobado por la Mesa del Congreso que lo recibe, se inicia la segunda fase de verificación de las 500 mil firmas de electores autenticadas (artículos 7 a 11 de la L.O. 3/1983). Se establece un plazo máximo de seis meses para que los promotores de la iniciativa obtengan las firmas necesarias, a partir de donde iniciaría en realidad el trámite parlamentario ordinario, en García Martínez, Ma. Asunción, *El procedimiento legislativo*, p. 238.

Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa.

3. Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500 mil firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

Art. 81. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los estatutos de autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la constitución [...] Se requiere además para su aprobación o modificación de mayoría absoluta del Congreso.

Finalmente, en lo relativo a Europa, cabe mencionar que algunas de las Constituciones de los países socialistas preveían la iniciativa legislativa para organizaciones de masas, u organizaciones sociales, como la República Oriental Alemana, Bulgaria y la antigua URSS.²⁷

Por lo que toca a Latinoamérica y antes de entrar al caso argentino, cabe señalar que son pocos los casos donde se reconoce la *iniciativa popular*.

Colombia, por ejemplo, en su artículo 155 constitucional, establece que un número igual o superior al cinco por ciento del censo electoral existente en la fecha respectiva podrá presentar una iniciativa que será tramitada por el Congreso.

Cuba es otro de los casos latinoamericanos, ya que en su artículo 88 constitucional se otorga esta facultad, siempre y cuando la ejerciten 10 mil ciudadanos, que tengan la condición de electores.

De igual forma, Venezuela en su artículo 165 constitucional reconoce la iniciativa popular para iniciar leyes a un número no menor de 20 mil electores, identificados de acuerdo con la ley.

Es de subrayarse lo que podríamos denominar el “sistema” creado por la Constitución argentina, a partir de sus novedosas reformas de 1994. En el artículo 39 se establece la institución de la manera siguiente:

²⁷ Confróntese con Daramas, *op. cit.*

Art. 39. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa.

No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Así, la Constitución argentina combina diversos elementos de otros ordenamientos constitucionales, tales como un requisito de firmas baja, el mecanismo de incorporación por la Legislatura en un término no superior a los doce meses, y la ley reglamentaria con un máximo de exigencia, así como materias exceptuadas. Todos ellos crean una figura, que complementada con el resto de disposiciones constitucionales hacen presumir que se convertirá en una verdadera instancia de participación democrática.

Art. 22. El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creados por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuyen los derechos del pueblo y peticionen a nombre de éste, comete delito de sedición.

Art. 29. El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria.

Art. 33. Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.

Art. 40. El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada, el voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación la convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

Cabe agregar que adicionalmente la Constitución argentina crea derechos de protección al medio ambiente, derechos de protección a los consumidores, y un sistema presidencialista atemperado, al crear la figura de un jefe de gabinete, con responsabilidad ante el Congreso, y reduciendo el periodo presidencial de seis a cuatro años con posibilidad de reelección.

V. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN MÉXICO²⁸

En México, el artículo 71 constitucional, que no ha sufrido reforma alguna desde su aprobación en 1917, se refiere al procedimiento legislativo, específicamente a la iniciativa y determina quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos, así como su trámite.

El primer antecedente de este párrafo primero del artículo 71 constitucional es el artículo 15 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812, el cual establecía que “La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey”. Asimismo, el artículo 132 establecía “Todo diputado tiene la facultad de proponer a las cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde”.

La Constitución Federal de 1824, primera Constitución del México independiente, estableció en sus artículos 41 y 52 que cualquier diputado o senador estaba facultado para presentar proyectos de ley o decreto ante su respectiva cámara. Asimismo, podían ejercitar dicha facultad, ante cualquiera de las cá-

²⁸ Ver a Pedroza de la Llave, Susana y Concha, Hugo A., “Comentario al artículo 71 constitucional”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa, 1995.

maras, tanto el presidente de la República como las legislaturas de los estados.

De manera por demás sorprendente, será la Constitución centralista y conservadora de 1836, la primera y única Constitución mexicana en establecer la figura democrática directa de la *iniciativa popular*. La tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 precisó la iniciativa para formular leyes, señalando en sus artículos 26 y 30 que la iniciativa de leyes correspondía:

- a) Al Ejecutivo y a los diputados en todas las materias.
- b) A la Suprema Corte de Justicia, en lo que se refiriese a la administración de su ramo.
- c) A las juntas departamentales, en lo relativo a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.
- d) A cualquier ciudadano, siempre y cuando dirigiese sus proyectos legislativos a algún diputado o a los ayuntamientos de las capitales, éstos los calificarían de útiles y, en su caso, serían aprobados por la junta departamental elevándolos a la categoría de iniciativa.

La Constitución de 1857 contempló en sus artículos 65 y 66 casi el mismo texto del actual artículo 71 constitucional, sólo que no mencionaba a los senadores en virtud de que la Cámara de Senadores se había suprimido. Posteriormente, con el restablecimiento de dicha Cámara en 1874, se incluyó la facultad de los senadores para presentar las iniciativas de leyes o decretos.

Actualmente, el párrafo primero del artículo 71 de la Constitución faculta al presidente de la República, a los diputados y senadores individualmente considerados, así como a las legislaturas de los estados, para iniciar leyes o decretos, ya que éstos son considerados como los más conocedores tanto del medio como de las necesidades del pueblo. Podríamos añadir, además, porque éstos son sus representantes elegidos directamente por él mismo.

Sin embargo, es facultad exclusiva del presidente de la República presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, así como la presentación del presupuesto de egresos y de la cuenta pública.

Con relación a este párrafo primero, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1934 señala, en su artículo 61, que los particulares, las corporaciones o las autoridades que no tienen facultad para presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión pueden, conforme a los artículos 8º y 35, fracción V constitucionales, entregar toda petición ante cualesquiera de las cámaras.

Muy significativo resulta el hecho de que algunas Constituciones de los estados de la Federación contengan la iniciativa popular, facultando a sus ciudadanos para iniciar leyes ante su respectivo Congreso local. Tales son los siguientes casos:

a) Baja California Sur, artículo 57, fracción V, estableciendo el derecho de iniciativa a los ciudadanos pero por conducto de los diputados de sus distritos, con lo que la figura se convierte en inaplicable.

b) Estado de México, artículo 59, fracción V, a los ciudadanos del estado en todas las ramas de la administración.

c) Hidalgo, artículo 47, fracción V, a los ciudadanos del estado y personas morales domiciliadas en el mismo, pero nuevamente cometiendo el error de establecerlo por conducto de los ayuntamientos o de los diputados de sus respectivos distritos electorales.

d) Nuevo León, artículo 68, que establece que “tendrá la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el Estado y cualquier ciudadano nuevoleonés”, aunque sin contener mayores mecanismos para su presentación.

e) Oaxaca, artículo 50, fracción V, a los ciudadanos en todas las ramas de la administración.

f) Quintana Roo, artículo 68, fracción IV, a todos los ciudadanos por conducto de los diputados de sus distritos.

g) San Luis Potosí, artículo 37, agrega al final a los ciudadanos como sujetos con el derecho de iniciar leyes, si bien el artículo 38 establece que conforme al reglamento interior del Congreso.

h) Sinaloa, artículo 45, fracciones V y VI, que les atribuye el derecho de iniciativa legislativa a los ciudadanos sinaloenses y a los grupos legalmente constituidos, conforme a lo que marque una Ley Orgánica. Asimismo, el artículo 10 de prerrogas

tivas de los ciudadanos en su fracción IV, establece la prerrogativa de iniciar leyes.

i) Tamaulipas, artículo 33, fracción V, dando la iniciativa a todos los ciudadanos, por conducto de sus diputaciones, y

j) Veracruz, artículo 70, fracción I, que dice que serán iniciativas de ley las proposiciones dirigidas por el gobernador, las legislaturas de otros estados, el Tribunal Superior de Justicia del Estado, y, de manera por demás innovadora, la Universidad Veracruzana en lo tocante a sus ramos.

Lo que llama la atención es que de las diez Constituciones, sólo la de Sinaloa construye el sistema para la real *iniciativa popular*. Estado de México, Nuevo León y Oaxaca la establecen, pero sin especificar la forma de llevarla a cabo; Veracruz establece la innovadora fórmula que apoya el argumento de que la ciudadanía no es el ente adecuado para llevar a cabo dichas actividades por su falta de conocimiento técnico; San Luis Potosí remite a un reglamento del Congreso, y el resto, cuatro Constituciones, establecen de manera engañosa la figura, pues disponen que debería canalizarse a través de sus respectivos representantes, desvirtuando la naturaleza de la propia institución.

La iniciativa popular ha sido materia de intensos debates y acaloradas polémicas en nuestro país, ya que si bien se reconoce la necesidad de contar con cierta especialización teórica y técnica para la preparación de una ley, también es cierto que la representación política ha sido cuestionada fuertemente por los teóricos de la democracia, bajo el argumento de que está no debe sustituir por completo la posibilidad de los ciudadanos, a quien finalmente se dirige la ley y la acción gubernamental en lo general, para que intercedan y participen en las cuestiones que les afectan.

Lo curioso de nuestro sistema, es que aunque no se reconoce la institución de la iniciativa popular a nivel constitucional, la ley secundaria sí la prevé. El trámite de las peticiones presentadas por los ciudadanos, las corporaciones o las autoridades que no tienen facultad para presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión es el siguiente: el presidente de la Cámara, ante la cual se haya presentado la petición, la tur-

ará directamente a la Comisión correspondiente de acuerdo a la naturaleza del tema que se trate, quien la estudiará y resolverá, a través de un dictamen, si es o no tomada en consideración. En caso de resolver en sentido afirmativo, será presentada la iniciativa como suya o por los diputados o senadores que la hayan acogido, conforme al artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. Si el dictamen es desfavorable, la Asamblea, a través de una votación, podrá aprobar el dictamen, en este caso quedará de-sechada la proposición. Si la Asamblea vota en contra del dictamen, la petición será devuelta a la Comisión para su nuevo estudio y dictamen.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARBALET, J. M., *Citizenship*, England, Open University Press, 1988.
- BISCARETTI DI RUFFÌA, Paolo, *Derecho constitucional*, 3a. ed., Madrid, Tecnos, 1987.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1991.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 1990.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1983.
- y MADRAZO, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 142 y 143; “Derecho constitucional”, *El derecho en México. Una visión de conjunto*, México, UNAM, 1991.
- CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Comentario al artículo 71 Constitucional” en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, México, Porrúa, 1995.
- CONRADT, David P., “Cultura política, legitimidad y participación: el caso de Alemania occidental”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, núm. 20, marzo-abril 1981.

- DARAMAS, Mariano, *Las Constituciones europeas*, Madrid, Editora Nacional, 1979.
- DAHRENDORF, Ralf, *Modern Social Conflict. An Essay on the Politics of Liberty*, Berkeley, University of California Press, 1988.
- Diario Oficial de la Federación, “Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, México, 20 de marzo de 1934.
- GARCÍA MARTÍNEZ, María Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, 2a ed., Barcelona, Ariel, 1980.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 4a. ed., México, LV Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I y II, 1988.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, “El ciudadano y las instituciones: rasgos generales del sistema español desde la perspectiva comparada”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense, núm. 15, 1990.
- NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1992.
- PENAGOS, Gustavo, “Derecho a la participación ciudadana en las funciones públicas”, *Nueva Época*, Bogotá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de Santa Fe de Bogotá, núm. 3, abril-mayo de 1994.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago y MELLADO PRADO, Pilar, *Sistemas políticos actuales*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1992.
- SANTOALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990.
- SPAGNA-MUSSO, Enrico, “Ciudadano e instituciones políticas”, *Revista de la Facultad de Derecho*, Madrid, Universidad Complutense, núm. 15, 1990.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 16a ed., México, Porrúa, 1978.

- _____, *Leyes fundamentales de México 1808-1985*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985.
- TURNER, Bryan S., *Citizenship and Social Theory*, London, SAGE Publications, 1993.
- TORO CALERO, Luis del, “La iniciativa y formación de las leyes”, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- XIFRA HERAS, Jorge, “Participación ciudadana en la política local”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, núm. 171-172, mayo-agosto de 1970.