



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

**“DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y SUS MEDIOS
DE CONTROL JURISDICCIONAL”.**

T E S I S P R O F E S I O N A L

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA:
FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ.**

ASESOR. LIC. JUAN CARLOS SILVA ADAYA.

MÉXICO, D.F.

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

El alumno **CROKER PEREZ FRANCISCO ALEJANDRO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada **"DEMOCRACIA SEMIDIRECTA Y SUS MEDIOS DE CONTROL JURISDICCIONAL"**, bajo la dirección del suscrito y del **Lic. Juan C. Silva Adaya**, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Silva Adaya, en oficio de fecha 9 de marzo de 2004 y la Lic. Georgina A. García Escamilla, mediante dictamen del 15 de abril del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., abril 21 de 2004.



FACULTAD DE DERECHO
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*lrm.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO,
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM,
P R E S E N T E .**

Por medio de la presente comunico a usted que he revisado el trabajo de tesis profesional del alumno **FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ**, titulado "**La Democracia Semidirecta y sus Medios de Control Jurisdiccional**".

En el ensayo de mérito se utilizó la bibliografía básica relacionada con el tema tratado, abordando éste de manera pormenorizada, relacionándolo con la legislación y jurisprudencia actual, así como con las consideraciones y opiniones que al respecto han desarrollado diversos autores en sus obras, razones por las cuales considero que el mismo cumple con los requisitos que establece la normatividad universitaria aplicable, por lo que otorgo mi aprobación sobre el particular, remitiendo al efecto la tesis para los trámites que correspondan.

No omito manifestar que las indicaciones que se le hicieron al alumno durante la asesoría del trabajo recepcional que nos ocupa, fueron acatadas de manera integral, por lo cual estimo que éste es apto para servir de base en el examen oral respectivo.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle la seguridad de mi amistad y atenta consideración.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D. F., 15 de abril del 2004.



LIC. GEORGINA ADELA GARCÍA ESCAMILLA



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

México, Distrito Federal, a 9 de marzo de 2004.

Dr. Francisco Venegas Trejo
Director del Seminario de Derecho Constitucional
y Amparo de la Facultad de Derecho de la
Universidad Nacional Autónoma de México.
P r e s e n t e.

Distinguido señor Director:

Como es de su conocimiento el compañero Francisco Alejandro Croker Pérez, con número de cuenta 9857704-0, realizó bajo mi dirección su tesis que tiene por título *Democracia semidirecta y sus medios de control jurisdiccional*, una vez que usted autorizó que así ocurriera, a fin de que el compañero pudiera optar en el nivel de estudios respectivo por el título de licenciado en derecho.

Durante el desarrollo del trabajo el compañero atendió todas y cada una de las sugerencias que compartió con un servidor y realizó las modificaciones y rectificaciones que eran pertinentes, por lo cual, salvo su docta consideración estimo que le llevaron a elaborar un trabajo serio, sobre un tema de interés vigente que no ha sido estudiado en forma suficiente; el cual está soportado en un adecuado aparato crítico, según se evidencia con el copioso número de notas a pie de página; el mismo posee una adecuada biblio-hemerografía, así como también se apoya en criterios de jurisprudencia y tesis relevantes, y analiza distintos acuerdos, resoluciones y sentencias de órganos administrativos y jurisdiccionales competentes en la materia electoral, arribando a conclusiones consistentes y propositivas.

De acuerdo con lo procedente y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del Reglamento General de Exámenes, me permito solicitarle que otorgue su autorización para que se lleven a cabo los trámites académicos y administrativos correspondientes, a fin de que, en su caso, se efectúe el examen de grado respectivo.

Sin otro particular, le reitero las muestras de mi atenta y distinguida consideración.

“Por su raza hablará el espíritu”

Lic. Juan Carlos Silva Adaya.

A mis padres:

Pedro Julio Croker Aguilar

y

Dolores Pérez Daza.

Por haberme dado la oportunidad de estudiar, estar en todo momento a mi lado, disfrutando y apoyándome en mis triunfos, derrotas y melancolías. Muchas gracias papá y mamá. Este logro no es sólo mío sino de los tres.

A mis abuelitas:

Albina Daza
y
Trinidad Aguilar Gordillo.

A mis dos hermanas:

Nancy Elizabeth Croker Pérez.
y
Gabriela Croker Pérez.

Por brindarme su amor y aliento en los momentos más difíciles.

A mis tios:

*Lic. Gustavo Croker Aguilar.
Lic. Alfredo Croker Aguilar.
Lic. José Ramón Cancino Ibarra.
Jorge Pérez Daza.
Lic. Martha Pérez Daza.
Guadalupe Pérez Daza.*

*Por el cariño que me han expresado siempre y a quienes tengo mucho afecto,
respeto y admiración.*

A Berenice Mancera.

Que me ayuda a ser más feliz cada día y está en todo momento junto a mí.

Muy especialmente a:

Lic. Jesús Armando Pérez González.

A quien agradezco infinitamente todo el apoyo que me ha brindado y quien con su paciencia, buen juicio, formación y forma de ser; hizo de un servidor un dedicado estudioso del derecho, mejor persona y mejor amigo.

A mis amigos:

*Lic. Enrique Contreras Reyes.
Gerardo López González.
Horacio Cruz Tovar.
Lic. Miguel Ángel López Rojas.*

Sin ustedes la vida hubiera sido muy diferente, gracias por apoyarme.

A mi Universidad Nacional Autónoma de México y Facultad de Derecho.

*A todos mis maestros.
Gracias por compartir sus conocimientos conmigo.*

Especialmente a mi asesor.

Lic. Juan Carlos Silva Adaya.

Agradezco la orientación y disponibilidad en la realización de este trabajo.

*Agradezco toda la valiosa ayuda de parte de mis amigos del Tribunal Electoral,
muy particularmente a:*

Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

*A Usted magistrada con admiración y respeto, gracias por permitirme formar
parte de su gran equipo de trabajo y preocuparse por mi capacitación profesional.
Ojalá hubiesen más personas como Usted que confían en los jóvenes y les
extienden la mano para que salgan adelante.*

Lic. Esperanza Guadalupe Farias Flores.

Por confiar en mi sueño y poner a mi disposición su biblioteca personal.

Lic. Luis Martín Flores Mejía.

*A quien agradezco infinitamente su apoyo y enseñanzas sobre la materia
electoral.*

Dr. Omar Espinoza Hoyo.

Por apostar su confianza en mis primeros pasos dentro del Tribunal Electoral.

Lic. Genaro Escobar Ambriz.

*Al jefe de personal, por brindarme el tiempo necesario para la realización de este
trabajo recepcional y darme su confianza en las diversas actividades laborales.*

*Gracias a todo aquél que me ha sonreído o me ha regalado unas palabras de
apoyo, a todos los que siguen creyendo en mí y apoyándome (Todo el que está
cerca de mí, siéntase aludido).*

ÍNDICE.

Página.

INTRODUCCIÓN.

IX

CAPÍTULO PRIMERO. DEMOCRACIA Y JUSTICIA ELECTORAL.

1. Democracia. Concepto. -----	1
2. Democracia Representativa. -----	17
3. Democracia Semidirecta. -----	36
4. Justicia Electoral. -----	43

CAPÍTULO SEGUNDO. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

1. Plebiscito. -----	53
1.1.1. Antecedentes. -----	53
1.1.2. Concepto. -----	64
1.1.3. Naturaleza Jurídica. -----	70
1.1.4. Características. -----	74
1.1.5. Clase de Plebiscitos. -----	76
1.1.6. Ventajas y desventajas. -----	77
1.1.7. El Plebiscito en las democracias occidentales. -----	82
1.1.8. El Plebiscito en Latinoamérica. -----	93
1.1.9. El Plebiscito en la legislación mexicana. -----	96
2. Referéndum. -----	118
2.1.1. Concepto. -----	118
2.1.2. Clasificación. -----	119
2.1.3. Diferencias con el Plebiscito. -----	121
3. Consulta Popular. -----	122
4. Iniciativa Popular. -----	130
5. Revocación de Mandato. -----	134

VII

CAPÍTULO TERCERO. EL DISTRITO FEDERAL Y SUS PROBLEMAS VIALES.

1. Planteamiento del Problema. -----	140
2. El Periférico. -----	147
3. Soluciones actuales a los problemas de vialidad. -----	148
3.1.1. Acciones en proceso. -----	149
3.1.2. Acciones a mediano plazo. -----	151
3.1.3. Acciones sobre vialidades principales. -----	152
4. Algunas de las razones para el rechazo al proyecto viaducto-periférico.-	166
5. Soluciones al problema vial en el extranjero. -----	173

CAPÍTULO CUARTO. ANÁLISIS DEL PLEBISCITO SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SEGUNDOS PISOS EN VIADUCTO Y PERIFÉRICO EN EL DISTRITO FEDERAL.

1. El Procedimiento administrativo (Instituto Electoral del Distrito Federal).-	180
2. Impugnación ámbito local (Tribunal Electoral del Distrito Federal). -----	194
3. Impugnaciones en el ámbito federal. -----	198
3.1.1. Juicio de Amparo. (Juzgado de Distrito en Materia Administrativa) -----	198
3.1.2. Juicio de Revisión Constitucional Electoral. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). -----	202
CONCLUSIONES. -----	234
BIBLIOGRAFÍA. -----	241

INTRODUCCIÓN:

El trabajo recepcional que a continuación se presenta, pretende esencialmente demostrar o al menos poner en duda, para próximas reflexiones, la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, como el medio de impugnación idóneo para combatir actos relacionados con instituciones de democracia semidirecta, es decir, se plantea una hipótesis contraria a la sostenida por la mayoría de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-JRC-118/2002, a través del cual se declara competente y, por tanto, procedente el mencionado juicio para impugnar el ejercicio plebiscitario sobre la construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico, ampliándose con ello la competencia de este Órgano Jurisdiccional Electoral.

Para arribar a la anotada conclusión, primeramente, se parte de un elemento básico, la democracia, mismo que se analiza, aunque brevemente, hasta su conceptualización actual, es decir, matizada con las nuevas corrientes que agregan a esta institución las llamadas garantías individuales, lo cual se torna aún de mayor relevancia a partir de los acontecimientos del once de septiembre acaecidos en los Estados Unidos de Norteamérica, pues, una nación comúnmente identifica como ejemplo de ejercer la democracia ahora apoyándose de la guerra contra el terrorismo comete innumerables violaciones a las garantías que todo hombre tiene, actualizando nuevamente la discusión sobre la no correspondencia del ser con el deber ser de la democracia.

Asimismo, se aborda la evolución de nuestra justicia electoral y las instituciones de democracia semidirecta en el país y el plano internacional para tener una noción general de las mismas y concluir que pese a la realización de ejercicios de esta naturaleza, dentro de nuestra Ley fundamental no existe regulación alguna respecto de esas figuras.

Analizada la democracia representativa y semidirecta, así como la impartición de justicia federal actualmente a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de diversos medios de impugnación y en específico, para efectos de este trabajo, del juicio de revisión constitucional electoral, se plantea la inclinación preponderante hacia la forma de gobierno representativa de nuestro sistema político y Constitución Política y, por tanto, la orientación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral a regular en exclusiva las controversias que sobre este sistema se actualicen.

Consecuentemente, se concluye que si bien la democracia semidirecta tiende a ser complementaria de la representativa, antes que antagónica y aún cuando requiera del voto directo y universal, no consiste en seleccionar a quienes habrán de integrar los órganos democrático representativos, sea el legislativo, el ejecutivo o bien los ayuntamientos, lo cual, constituye precisamente el fin primordial del sistema electoral, por tanto, al ser ajena a este objetivo y no encontrarse mencionada y regulada expresamente en nuestra Carta Magna y leyes electorales federales aplicables en materia electoral, se sugiere que la intención del constituyente, es la de disciplinar exclusivamente la democracia

representativa, a través del juicio de revisión constitucional electoral, entre otros.

Así, se identifica que los medios de impugnación contemplados en las leyes electorales fueron diseñados para regular las controversias que sobre la elección de representantes populares se susciten y no así, para disciplinar figuras de democracia semidirecta, representando el adoptar esta última posición una interpretación extensiva de nuestro marco constitucional lo cual rompe con nuestro orden jurídico, como sucede siempre que se introducen figuras jurídicas que no cuenta con un respaldo constitucional y legal adecuado, como es el caso de las figuras semidirectas de democracia, las que únicamente se contemplan en las legislaciones locales, pero no así, en nuestra Carta Magna y demás leyes electorales federales.

CAPÍTULO PRIMERO. DEMOCRACIA Y JUSTICIA ELECTORAL.

1. DEMOCRACIA. CONCEPTO.

La democracia es un concepto fascinante, en el mundo contemporáneo existe una pluralidad de imágenes y usos para este concepto. En la mayoría de los casos es usada como sinónimo de libertad, de igualdad, de gobierno de mayoría, de justicia social, de fraternidad, etc. Sin embargo, para algunas personas es símbolo de ineficacia, anarquía y de "politiquería".

Lo cierto es que el incremento del número de Estados adscritos a prácticas democráticas en la actualidad ha significado una vida diferente para aquellos que ahora viven libres de cualquier opresión política o de un régimen autoritario. Para muchos, en especial aquellos en las democracias más nuevas, dentro de los cuales nos incluimos nosotros, es un término complejo que requiere tiempo para que se pueda traducir en la práctica.

No existe una idea precisa y universal del concepto democracia. Así la mayoría de sus acepciones hacen énfasis en las cualidades, procedimientos e instituciones o incluso recurren a definirlo por su contrario (autocracia), alegando que es el modo más simple de establecer un concepto. Existen muchos tipos de democracia, cuyas distintas prácticas variadas producen también efectos variados. El propio

entendimiento, experiencias y creencias, así como la historia que ha construido un país en particular, deben ser incluidas para crear una definición que sea significativa y práctica en su vida cotidiana.

La democracia no consiste de un conjunto individual y único de instituciones que sean universalmente aplicables, sino que, la forma específica que adquiere en un país, está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevaletentes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales.

La mayoría de los escritos sobre el tema empiezan identificando el lugar de donde proviene la palabra y donde hubo una primera manifestación, registrada y formalizada, de las prácticas democráticas.

Así pues, el término democracia proviene de los vocablos griegos *demos* que significa gente y *kratos* que significa autoridad o poder. Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.¹

La democracia como hecho histórico tiene su origen en el siglo V antes de Cristo, para designar la forma de organización política que adopta la polis de Atenas. Este régimen fue instaurado después de un largo proceso de reformas y cruentas revoluciones. 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 participan

¹ *Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésimo primera edición, Tomo I, Madrid, 1992, p. 678.*

directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad, aunque cabe mencionar que los esclavos y las mujeres no tenían derecho al voto, esto por cuestiones propias de la época. Sin embargo, desde una perspectiva institucional, esta construcción política es muy simple y primitiva, toda vez que esta forma de gobierno requería mucho tiempo y resultaba prácticamente imposible reunir a todo el mundo cada vez que se tenía que tomar una decisión.

Tras la derrota de Atenas en la guerra del Peloponeso, la democracia ateniense se hallaba sumida en una crisis profunda, según se redacta en el primer tratado sistemático de filosofía social y política plasmado "La República" del filósofo Platón². Este gran filósofo, se propuso la renovación de Grecia mediante la exposición de sus diálogos y del modelo de Estado o utopía aristocraticopaternalista, en los que planteó algunos de los grandes temas en torno a los cuales ha girado la teoría política de los siglos ulteriores ¿es la política un campo para el especialista o en ella deben participar todos los hombres y mujeres? ¿los gobernantes deben recibir órdenes o dictarlas? ¿dada la naturaleza humana, es posible la democracia?.

A nivel político, la unificación de los grandes reinos (Francia, Inglaterra y España) y la consolidación de las monarquías absolutas significó sentar las bases del Estado moderno, caracterizado por la existencia de unas fronteras definidas, una población estable y un centro único de poder soberano, del que surgió y emanó la ley. Es por tanto, que

² *Enciclopedia Autodidáctica Océano*, Tomo VIII. Océano. México, 1990. p. 2073.

en la actual concreción histórica esta forma de gobierno, establecida en la mayoría de los países, arranca del principio anglosajón del *self government* y de los principios rousseauianos del “Contrato Social”, adoptados por la revolución francesa.³

Definir la democracia es importante, para poder distinguir y reconocer los regímenes democráticos de los autoritarios, pero como ya se dijo, no existe una definición unívoca y aún más esta depende en gran medida del entorno económico, social y político prevaleciente en un país.

En ese entendido durante los años sesentas *Abraham Lincoln* – según términos de *Jacques Maritain*–, la definió como “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” Esto significaba que el pueblo está gobernado por hombres elegidos por él y a los cuales ha confiado el derecho a mandar, para cumplir funciones de naturaleza y duración determinada, y sin cuya actuación conserva una fiscalización regular la

³ Jean Jacques Rousseau tuvo como principal objetivo como pensador y pedagógico la necesidad de sustituir el viejo contrato social por otro que lo mejorase, dando lugar a un tipo nuevo de sociedad. Esta sociedad ideal, utópica, estará basada en la solidaridad entre los hombres, en su igualdad real y efectiva, en la colaboración. La organización política de ésta sociedad se fundara en el ejercicio directo de la soberanía por parte del pueblo; la soberanía afirma Rousseau, no se delega, se ejerce directamente y presenta cuatro características; es inalienable, indivisible, infalible y absoluta. Es decir, el autor optó por un modelo de democracia directa en la que el pueblo se dé a sí mismo las leyes mediante la pública discusión y aprobación en asamblea. Empero, el mismo consideró que este modelo sólo es posible en pequeñas comunidades y con un pueblo formado por dioses y no por hombre, es decir un pueblo dotado de elevadas virtudes morales basadas en la solidaridad, la preocupación la cosa pública, el respeto a los semejantes y la libertad (*Ver Enciclopedia Autodidáctica Océano*. Tomo VIII. Océano. México, 1990. pp. 2073 y ss.)

primera de todas por medio de sus representantes y de las asambleas así constituidas.⁴

Ahora bien, la democracia en nuestro país y según palabras de *Jaime Torres Bodet*, plasmadas en el artículo 3° de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la democracia debe considerarse 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. Esta concepción sobre la democracia nos señala claramente que ésta no es solamente una forma de gobierno; sino, también, un modo de vida. En este sentido, tal como lo dijera *Harol Lask*⁵ –citado por *Imer B. Flores*– hay por lo menos dos concepciones principales de la democracia: 1) como forma de gobierno; y 2) como modo de vida. Por ello, la democracia como forma de gobierno es una clase de régimen político de todo el pueblo, no de un personaje ni de unos cuantos. Empero, no obstante, a la par de estas concepciones de la democracia, se puede formular una comprensión adjetiva o procedimental como las reglas del juego y una explicación sustantiva como el resultado del juego verdaderamente democrático. La primera consta de una serie de reglas que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas al ejercer el poder político y

⁴ MARITAIN, Jacques. Apuntes tomados en la clase de Teoría del Estado impartida por la Doctora María Elena Mansilla Mejía, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, México, 2001.

⁵ B. FLORES, Imer. “Democracia y Participación: Consideraciones Sobre la Representación Política”, *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 197.

bajo qué procedimientos. La segunda consiste en la suma de medidas que son el resultado de ser regido democráticamente en la realidad⁶.

De esta manera, la conceptualización en nuestra Carta Magna de la democracia, según lo establecido en el párrafo que precede, comprende no sólo una forma de gobierno y un modo de vida sino también una adjetiva y otra sustantiva, como la entrada y salida del juego democrático, respectivamente. Por esta razón, la democracia es una forma de gobierno y una forma de vida en la cual el pueblo puede participar de acuerdo con las reglas del juego en las decisiones colectivas.⁷

Si bien es cierto, hasta ahora tan sólo estamos hablando del ideal democrático que nuestra Ley Suprema prescribe para los mexicanos y se han dejado de lado los grandes problemas que a ésta afectan; tal circunstancia ha sido con toda premeditación, ello debido a que durante el proceso de elaboración de este trabajo recepcional, me encontré con reiteradas manifestaciones dirigidas a enfatizar la utopía del concepto a que alude el texto constitucional con objeto de patentizar la inexistencia del régimen democrático en nuestro país.

Pero hay que entender una cosa, la democracia, tal como lo señala el Politólogo italiano *Humberto Cerroni* no es la panacea que lo resuelve todo, sino que es el régimen político en el que todas las desdichas que

⁶ B. FLORES, Imer. *Op. Cit.* p. 197.

⁷ *Ibidem.* p. 198.

lleva la humanidad sobre los hombros pueden enfrentarse, y quizá puedan resolverse⁸.

Efectivamente, fue a través del respeto a los principios rectores de la democracia, que en nuestro país, se logró la alternancia en el poder alejada de la inestabilidad económica y la violencia social; asimismo, mediante el reconocimiento y difusión cada vez mayor de esta institución, paulatinamente el pueblo comienza a considerarse, cada vez más, como el sistema de seres humanos que se autoperciben más dignos e iguales, dejándose, poco a poco, atrás las conductas racistas e intolerantes que lo debilitan. Las condiciones mínimas que se exigen para respetar la vigencia de la vida con condición humana (derechos fundamentales del hombre), han pasado a formar parte del concepto y principio de la democracia y, es precisamente en la eficacia y positividad de esas garantías mínimas que las diferencias entre los hombres pueden enfrentarse y hasta resolverse.

Sin embargo, debe tenerse muy en claro que nuestro país se encuentra en un proceso de democratización, en donde diversos fenómenos económicos, sociales y políticos aún no permiten un desarrollo ejemplar de la democracia, empero, la democracia sin un ideal no es tal, es decir, en primer lugar, debe tener una definición normativa; pero de ello no se concluye que el deber ser de la democracia sea la propia democracia, que el ideal democrático defina tal realidad. Es un grave error cambiar una prescripción por una verificación; y tanto más frecuente sea el

⁸ El Orden Político Democrático, *Apuntes de Cultura Democrática 2*. 5ª. ed., Instituto Federal Electoral, México, D.F.; Diciembre de 2000. p. 16.

error, tanto más las democracias quedan expuestas a malentendidos y trampas.⁹

No obstante, también es verídico que un país no tiene un régimen democrático por el simple hecho de que la Constitución establezca libertades y procedimientos propios de la democracia, sino porque efectivamente haya una pluralidad de ideas e intereses articulados en partidos y así los ciudadanos consideren que la democracia es algo a conservar.¹⁰

En principio las dos manifestaciones anteriores, podrían parecer contrarias, pero no es así, la democracia es un término complejo que requiere tiempo para que se pueda traducir en la práctica y por ello la necesidad de un ideal, sin que esto signifique que para la existencia de la democracia debe cumplirse cabalmente la prescripción normativa en el mundo del ser, pues, el hecho de configurarse algunos elementos mínimos, hacen que una nación pueda incluirse dentro de los regimenes democráticos.

En tanto a ese mínimo de elementos para considerar a un Estado democrático, en nuestro país, el Instituto Federal Electoral a través de la

⁹ SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral y Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 4.

¹⁰ CARBONELL, Miguel, Democracia y Representación en México: Algunas Cuestiones Pendientes”, *Democracia y representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 88.

obra de difusión cultural, denominada “*Apuntes de Cultura Democrática*”¹¹ configura las características que debe seguir el régimen democrático, a saber:

1. Las personas que participan en la toma de decisiones son la mayoría de la población adulta. Durante siglos las votaciones fueron consideradas como asuntos de unos pocos y no todos los votos contaban igual. Apenas a partir de la segunda mitad del siglo XIX se impuso el principio de “a cada cabeza, un voto”, cuya expresión es el sufragio universal, es decir, en la historia política, la mayoría sólo fue mayoría efectiva hasta que las mujeres, los pobres, los indios, los jóvenes, los ancianos, los desempleados, los analfabetos, etc., conquistaron el derecho de votar. El núcleo de una democracias es, pues, un conjunto de individuos que son iguales en términos políticos, más allá de sus identidades culturales, sexuales o económicas; la ciudadanía.

2. Las decisiones se toman por el principio de mayoría. En sociedades grandes y complejas con intereses distintos hasta contradictorios, prevalece la decisión que es votada por mayoría, pero quienes quedan en minoría sólo pierden una elección o una decisión específica, más no su derecho a seguir participando, influyendo en las decisiones y dando su opinión. Las minorías son necesarias y deben ser respetadas y tomadas en cuenta. Además, tienen el derecho de convertirse en mayoría en otra elección o a propósito de otras decisiones

¹¹ El Orden Político Democrático, *Op. Cit.* p. 16.

políticas y mientras tanto discuten, negocian y sirven de control para que la mayoría no abuse del poder.

3. Deben estar garantizadas un conjunto de libertades básicas (de opinión, de asociación, de reunión, etc.) que permitan a los individuos elegir entre diferentes opciones sin presiones. Las dos reglas anteriores no se pueden cumplir si no está garantizado un conjunto de derechos que permiten que podamos elegir libremente. Estos derechos no existieron siempre; implicaron largas luchas y procesos históricos. Son los llamados derechos a la libertad de expresión, de reunión y asociación, de votar y ser votado y de prensa.

Sin estos derechos y libertades, ni los ciudadanos, ni la democracia podrían existir.

Un requisito adicional, no menos importante, para la democracia, es que la competencia política se realice en igualdad de condiciones.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido el criterio de que la democracia tiene como elementos mínimos que la caracterizan los siguientes:

"a) La deliberación y participación de los ciudadanos, en el mayor grado posible, en los procesos de toma de decisiones, pues se trata de conseguir que éstos respondan lo más fielmente posible a la voluntad general;

b) Igualdad, pues difícilmente podría tenerse como democrática una sociedad que admita discriminación o privilegios a favor de algunas

personas, con exclusión de otras. Se trata de que cada ciudadano participe con igual peso respecto de cualquier otro;

c) Garantía de ciertos derechos fundamentales, principalmente, de libertades de expresión, información y asociación y;

d) Control de órganos electos, es decir, la posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos puedan, no sólo elegir a quienes van a estar al frente del gobierno, sino removerlos en aquellos casos que, por la gravedad de sus acciones, así lo amerite.

Tales son los elementos que constituyen un marco más o menos extenso que sirve de referencia para determinar si una organización es democrática. En este sentido, toda agrupación en la cual se adopta como modelo o régimen político el democrático, puede ubicarse dentro de ese margen de general aceptación, ya sean Estados, sindicatos, partidos políticos, etcétera, aunque presenten ciertos rasgos o diferencias entre uno y otros, siempre y cuando se ubiquen dentro de los delineados límite de la democracia.¹²

Así las cosas, es indudable que en nuestro país la observancia del concepto democrático plasmado en nuestra Constitución Federal está pendiente de una consolidación plena; sin embargo, también es incuestionable que se avanza hacia dicha meta, prueba de ello, son las trascendentales reformas constitucionales de mil novecientos noventa y seis, que dieron vida a la llamada judicialización de la política; así es, a través de la consolidación del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano jurisdiccional especializado, el conocimiento y decisión de las controversias se aleja de una buena vez de la tradicional solución de los conflictos electorales por medio de organismos de naturaleza política, la cual no podía ser imparcial.

¹² Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales. SUP-JDC-781/2002. 23 de agosto de 2002. Magistrado Ponente: Leonel Castillo González, Secretario: Mónica Cacho Maldonado. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El establecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, constituye un gran paso al tránsito democrático, puesto que a través de sus resoluciones ha patentizado su capacidad, confiabilidad, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función jurisdiccional que se le ha encomendado constitucionalmente, a guisa de ejemplo, basta mencionar, entre otros casos trascendentes, los expedientes: SUP-JRC-391/2000 (revocación del decreto 278 del Congreso del Estado de Yucatán, relativo a la ratificación por un periodo ordinario electoral en el cargo de Consejeros Ciudadanos y el Secretariado Técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán), SUP-JRC-424/2000 y SUP-JRC-425/2000 acumulados (nulidad de la designación de magistrados electorales en el Estado de Yucatán); SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 (nulidad del decreto 286, relativo a la designación de Consejeros Ciudadanos propietarios y suplentes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán) SUP-JRC-200/2001 y SUP-JRC-201/2001 acumulados (se confirma elección extraordinaria de gobernador en Tabasco); la elección presidencial y SUP-RAP-018/2003 (se impone multa al Partido Revolucionario Institucional por recibir del sindicato petrolero, indebidamente, fondos para la campaña de Presidente de la República), ahora le tocará nuevamente demostrar a la sociedad su confiabilidad al buscar alternativas viables para la adecuada protección de los derechos político electorales del ciudadano, en tanto que a juicio de algunos es patente el reclamo social sobre la necesidad de reformar los artículos 27, 38, 82 y 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la adición de un inciso f) al artículo 10; reforma del inciso b) del artículo 12; y, de los párrafo 2 y 3 del artículo 79, de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que enarbola peligrosamente la autonomía de los partidos políticos, proscribiendo al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral de la vida interna de los órganos políticos.¹³

Lo anterior, sólo constituye una parte del recorrido a la democratización, pues existen muchos otros temas pendientes por resolver, tales como, la desburocratización y democratización de los partidos, así como la revisión del régimen de la representación política, los procesos electorales, en tanto, la viabilidad de la reducción de las campañas electorales, encaminada ésta, a reducir los gastos y por lo tanto los montos de financiamiento público, por mencionar algunos.

Pero quizás, uno de los problemas más serios del presente consista en la tendencia de los partidos políticos a introducirse en el seno de la organizaciones sociales, para influenciarlas o dirigirlas. Es el fenómeno de la tan denostada "partidización" de las empresas económicas, sociales y culturales, el problema radica en el deterioro de la espontaneidad social que ello conlleva. Poner un límite a los partidos en sus actividades al mundo de las instituciones públicas, fomentándose la distinción entre lo político y lo social, se torna, por tanto, imperativo.¹⁴

¹³ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales , así como de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, presentada ante la Cámara de Senadores por la Senadora Sara Castellanos Cortés, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. 5 de noviembre de 2002.

¹⁴ ARAGÓN REYES, Manuel, "Democracia y Representación. Dimensiones Subjetivas y Objetivas del Derecho de Sufragio", *Democracia y representación en el Umbral del Siglo XXI*.

Pese a todo lo anterior, es la democracia como forma de vida, la que desde el punto de vista de un servidor, más preocupa, pues si bien, en lo últimos años se ha avanzado, todavía no se han logrado traducir esos adelantos en un mayor bienestar de la sociedad, por el contrario la pobreza se ha extendido sin freno en los últimos años y a ello se ha sumado, recientemente, la explosión de criminalidad y violencia que se vive en muchas de las ciudades de la república.

Lo anterior, se traduce en marginación política y menoscabo al respeto de los derechos fundamentales, tal y como lo dice el maestro *Norberto Bobbio*: “cuanto mayor es la desigualdad económica, más se tiende a la marginación política, y a la no correspondencia entre los derechos formalmente reconocidos y los que realmente se ejercen.”¹⁵

Así, pues, en la medida en que la democracia no sirva para combatir a la pobreza y para garantizar un mínimo de seguridad para los habitantes, es poco probable que pueda arraigar en el diario colectivo de la nación.¹⁶

Por último, sobre el tópico que nos ocupa, quisiera expresar las ideas de dos profesores, en tanto, las nuevas concepciones que en el ámbito internacional sobre la democracia se profesan y con el objetivo de

Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 11.

¹⁵ CARBONELL, Miguel, *Op. Cit.* p. 80.

¹⁶ *Op. Cit.* pp. 77 y 78..

ampliar en lo posible el significado de ésta, ellos son: Michelangelo Bovero y Luigi Ferrajoli. Uno y otro tienen una estrecha concordancia de ideas; quizás el aspecto principal de la divergencia entre las teorías, tal como lo señala el magistrado electoral *José de Jesús Orozco Henríquez*, se localiza en el significado más amplio de la noción de democracia que usa el profesor Ferrajoli al introducir los derechos fundamentales dentro de su concepto.

Así es, ambos autores coinciden en definir a la democracia como un “conjunto de procedimientos que permiten la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio político”. Empero, por su parte Luigi Ferrajoli plasma una concepción garantista de la democracia, la cual, según el autor, debe ser entendida ya no simplemente en el sentido formal, “poder del pueblo”, sino en forma ampliada y reforzada, es decir, sumando al sentido formal el sustancial, a saber, “ya no simplemente en el sentido de que el pueblo y por lo tanto a los ciudadanos les corresponden sólo los derechos políticos y, por ello, el autogobierno a través de la mediación representativa, sino también en el sentido ulterior de que al pueblo y a todas las personas que lo componen les corresponde el conjunto de aquellos “contra poderes” que son los derechos fundamentales –civiles, de libertad y sociales-, a los cuales todo los poderes, incluidos aquellos de la mayoría, están sometidos”.¹⁷

¹⁷ BOVERO, Michelangelo, FERRAJOLI, Luigi, *Teoría de la Democracia. Dos Perspectivas Comparadas*, Instituto Federal Electoral, México, diciembre de 2001. pp. 7-80.

En esta última definición, pues, se incluyen los derechos fundamentales que todo hombre debe tener y los cuales se encuentran inmersos en casi todas las legislaciones del mundo e incluso en convenciones internacionales; en nuestro caso, las llamadas garantías individuales. Resulta trascendental esta concepción del maestro Ferrajoli, en torno, a que en nuestro país debido a lo heterogéneo de nuestra población la pluralidad de ideas impera y por tanto la divergencia política.

A modo de conclusión podríamos decir que la democracia existe para otorgarle a la gente una forma de vivir en comunidad de manera que resulte benéfica para todos. La transición política a un Estado democrático, al igual que las reestructuraciones necesarias tales como la votación y las elecciones, la constitución y los órganos judiciales independientes, pueden resultar sorprendentes para los ciudadanos, en tanto que, con esto, se exige mayor apertura de las instancias del debate público, mayor presencia de los actores sociales ocultos detrás de la censura y su presencia en la expresión de sus necesidades sociales, alejándose de la falsa idea de que únicamente se participa en la democracia una sola vez cada tres o seis años cuando se eligen autoridades. Por ello, concentrarse en la experiencia personal de la gente puede ser un método útil para hacer que la gente tenga un entendimiento práctico y común de la democracia.

El hecho de que en la pasada elección presidencial haya resultado triunfante un candidato (Vicente Fox Quezada) distinto al propuesto por el Partido Revolucionario Institucional, quien por costumbre o argucias venía

ocupando la Presidencia de la República, no significa que hayamos alcanzado la democracia, pero en contrasentido, el que el electorado haya salido a ejercer su derecho al voto, la participación del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación apegada al marco legal, sí representan avances hacia el ideal democrático, toda vez que, con estos actos positivos podemos tener ahora mayor certeza sobre el proceso y resultado final de las elecciones dejando atrás situaciones vergonzosas como fue la tan sonada caída del sistema en tiempos de Carlos Salinas de Gortari y el resguardo del poder por setenta y cuatro años muchas veces en forma corrupta por una fuerza política.

2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

En el apartado anterior precisamos, que el origen de la democracia como hecho histórico se encontraba en la organización política que adoptó la polis de Atenas, la cual se identificaba con la democracia directa, empero como lo afirma *Norberto Bobbio*, no puede establecerse en la práctica una distinción entre la democracia directa y la representativa, sino que únicamente se puede exponer el problema del paso de una a otra por medio de *un continuum* en el que es difícil decir dónde termina y dónde comienza la segunda.¹⁸

¹⁸ PUERTAS GÓMEZ, Gerardo. “Democracia e Instituciones de Democracia Semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual”, *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 11, año 1998, p. 76.

El término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, es decir, hablar de la primera, es hablar propiamente de la democracia representativa.

En tal virtud, en este punto debemos remitirnos a los orígenes de la democracia para evitarnos reiteraciones; vale la pena expresar un concepto y señalar la naturaleza jurídica de la democracia representativa, a efecto de precisar que el paso de una a otra democracia se encuentra únicamente en la necesidad de ejercer la soberanía por imposibilidad del gobierno directo.

En cuanto al concepto, palabras más, palabras menos, el Magistrado electoral *José de Jesús Orozco Henríquez*, nos dice: la democracia representativa es el régimen que asegura omnímodamente el poder de las mayorías a través de sus representantes elegidos a través de elecciones periódicas e institucionalizadas.¹⁹

Por su parte *León Duguit*, señala: “la representación no es más que la situación en que uno o varios individuos ejercen las funciones estáticas en nombre de uno o varios individuos que detentan de hecho la mayor fuerza, la fuerza gubernativa”.²⁰

En cuanto a la naturaleza jurídica, podemos afirmar que ésta no es un mandato, sino, como lo señala el autor chiapaneco *Mario Lescieur*, “la

¹⁹OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, Conferencia pronunciada el 14 de Marzo de 2003, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Aula de capacitación.

²⁰ LECSIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *El Derecho de la Política*, 2ª. ed., Universidad Nacional Autónoma de Chiapas, 1998, p. 110.

naturaleza jurídica de la representación se ubica, precisamente en la necesidad de ejercer la soberanía por imposibilidad del Gobierno directo, en el cual todos y cada uno de los componentes poblacionales de un Estado participarán”.²¹

“Las ideas rousseauianas de la democracia como identidad entre gobernadores y gobernados, basadas en que la soberanía popular no puede delegarse porque no puede enajenarse, condujeron a que determinadas corrientes de pensamiento sólo aceptasen la democracia representativa por razones exclusivamente pragmáticas (gran extensión del territorio del Estado y gran número de habitantes, pero considerándola siempre como un mal menor, afectado por un “déficit” democrático respecto de la democracia directa (que sería la auténtica democracia). En tal sentido, los elementos de democracia directa insertados en cualquier sistema de democracia representativa eran sobrevalorados por encima de ésta, tenidos, pues, como instituciones de plusvalor democrático”.²²

“Sin embargo, como otras corrientes de pensamiento han puesto de manifiesto, con gran rigor, la opción por la democracia representativa no tiene sólo a su favor razones de puro pragmatismo, sino también muy sólidos fundamentos teóricos, basados en que la sociedad no es uniforme, sino plural, en que el gobierno de una comunidad ha de hacer posible la composición de intereses diversos, que no puede sobrevivir el Estado sin una actividad permanente de integración y en que no hay comunidad de

²¹ LECSIEUR TALAVERA, Jorge Mario, *Op. Cit.*, p. 111.

²² ARAGÓN REYES, Manuel, *Op. Cit.* p. 8.

hombres libres si no hay distinción entre gobernantes y gobernados, y por lo mismo si no hay limitación del poder y responsabilidad de los gobernantes, y es la representación la que hace posible que todo ello pueda realizarse. En tal sentido conserva toda vigencia aquella afirmación de *Kelsen*, hecha hace ya setenta años, de que no hay más democracia posible que la democracia representativa²³ y, abundado sobre esta última idea, bien se puede decir que la democracia de nuestros tiempos es una democracia de partidos políticos que ostentan el monopolio para el acceso al poder y difícilmente podría ser de otra manera.

Efectivamente, ante la imposibilidad de la democracia directa, la toma de decisiones, puede determinar la viabilidad de una sociedad, por lo que resulta más conveniente para su bienestar, que la toma de decisiones políticas descansa en un sistema político que contemple a los partidos políticos y no en las manos de un sólo hombre, sin la supervisión, el control y la responsabilidad que sólo puede asegurar la existencia de los partidos políticos, siempre y cuando se trate de verdaderos partidos, es decir, de una organización durable estructuralmente jerarquizada, con funciones y competencias duramente establecidas y cuyo fin sea ejercer directamente el poder de manera única o compartida, ya sea a nivel nacional o local, basándose del apoyo popular para conseguirlo.

Prosiguiendo en la exposición del tema, el autor chiapaneco supracitado, en complemento de sus argumentos, nos dice: “para desentrañar el contenido y la naturaleza de la representación política,

²³ *Op. Cit.*, p. 8.

debemos desechar entonces toda idea de asimilación a cualquier figura conocida. La representación es una figura atípica, *sui generis*, que se compone de dos elementos esenciales:

a) La voluntad del elector únicamente para los efectos del nombramiento.

Analizando este punto, debo expresar mi inconformidad respecto a tal afirmación, en razón de que, si bien es cierto, que la voluntad del elector traducida en el voto, es el medio para llegar o acceder al poder, también lo es, que reduciríamos al elector a un mero instrumento al valorar su expresión de voluntad únicamente para efectos del nombramiento, lo cual de ninguna manera debe aceptarse, ni mucho menos permitir, pues es a través del voto o, hablando en forma más amplia del sufragio, como el pueblo aparte de materializar su voluntad, expresa su sentir y el camino que la nación debe seguir en razón de las distintas corrientes políticas, si bien no hay homogeneidad en este sentido, esto se debe a la gran diversidad de pueblos y culturas que conforman nuestro país.

b) La voluntad del Estado expresada en la Constitución, para los efectos del ejercicio. Por tal, el diputado o presidente no tienen obligaciones con el elector una vez nombrados; los tienen con la Nación. Su conducta no proviene de las indicaciones supervenientes del elector, sino de las reglas expresadas de la Constitución.

Sobre este argumento he de señalar nuevamente mi inconformidad, toda vez que, el postulado hecho por el autor en cita, sugiere que una vez alcanzado el puesto de representación popular, el representante debe olvidarse de sus electores y actuar conforme al mandato constitucional, no acepto esta manifestación, pues, en mi concepto lo correcto es que al fungir como representante debe actuar conforme al sentido que le demanda la soberanía (potestad suprema que el pueblo y el hombre tienen de si mismo, de su libertad y de su derecho) que representa adecuándola al marco de la constitucionalidad y legalidad, para ubicarse siempre dentro del Estado de Derecho.

Respecto a este mismo punto, durante el periodo de preparación de este trabajo, compañeros y amigos me hicieron la observación en el sentido de evidenciar que en el ejercicio de la función pública, los representantes elegidos, para tal efecto, no toman decisiones en el sentido que les demanda la soberanía que representan, es decir, en el ejercicio de su encargo no pulsan sus decisiones conforme el sentir de sus electores y, mucho menos, se consulta cuál es su voluntad soberana en un determinado problema. En nuestro sistema, pues, el representante toma las decisiones en el sentido que su criterio determina, el cual, no siempre coincide con el del cuerpo electoral que lo eligió y, a pesar de ello, no existe hasta ahora, forma legal de reclamar esta actitud.²⁴

En relación a los comentarios precisados, en principio, habré de compartirlos al ser de alguna manera reflejo de nuestra realidad y, al no

²⁴ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Participación Ciudadana como Complemento del Gobierno Representativo", *Democracia y representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México 1999, p. 257.

haber hasta este momento, en nuestro país, figura jurídica para obligar a nuestros dignatarios conforme al verdadero espíritu de la representación, sin embargo debe señalarse que a nivel internacional (Ecuador, Venezuela y Colombia) se ha establecido la figura de la revocación de mandato, procedimiento a través del cual los electores pueden destituir a un funcionario de un cargo público con anterioridad a la expiración del periodo para el que fue elegido, como medida para evitar que nuestros representantes se aparten de su función de gobernar a favor de las necesidades del pueblo.

Pese a lo anterior la institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación, ya que, para empezar, en nuestro país no se contempla esta figura en el articulado de nuestra Constitución Federal, por el contrario, en los numerales 40 y 41, párrafo tercero, de ese mismo ordenamiento, se consolida el sistema representativo, así como el carácter fundamental de los partidos en nuestro sistema político, y pese a que en algunos Estados y municipios se establece esta alternativa, no se hace, conforme su verdadero espíritu, es decir, el de requerir únicamente del voto mayoritario del pueblo expresado en el sentido de destituir al funcionario antes del término de su encargo, sino que se exigen mayores requisitos, a saber, además del voto ciudadano, la aprobación del poder legislativo local para validar dicha medida. Es precisamente en torno a esto que no resulta ser una verdadera opción, pues, pese a que el pueblo exprese su voluntad de revocar el cargo a un funcionario, esta medida debe aun convalidarse, por el poder legislativo, entrando nuevamente al problema de las actitudes

tendenciosas o parciales, ya que, debemos recordar que los congresos estatales como el federal, aún se componen por fracciones partidistas y lógicamente cada fracción apoyara al funcionario que llevó al poder, tratando de hacer alianzas para evitar su destitución, obstaculizando así, la volunta del pueblo e intención de la figura de participación ciudadana en comento.

“En efecto, como puntualizan *Manuel Aragón y José Luis López*, el modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, a favor de una relación de legitimidad en la que priva el aspecto institucional de garantía del carácter representativo de los órganos constitucionales del Estado. El efecto jurídico esencial que se desprende de este concepto de mandato es, precisamente, su carácter irrevocable.”²⁵

Por otro lado, también existe imposibilidad de exigir a los representantes, el cumplimiento a su discurso político de campaña, pero tal vez de esto, se podría rescatar la fórmula para obviar esta circunstancia en comento, ya que si el legislador material (pueblo) advierte esta problemática, el legislador formal (Poder Legislativo), a fin de completar una reforma electoral mas acabada, en relación con nuestro actual sistema, bien podría formalizar la obligatoriedad de la plataforma electoral precisada en los artículos 27, párrafo primero, incisos e) y f); 82, párrafo primero, inciso n); 176 y 182, párrafo cuarto del Código Federal de

²⁵*Diccionario Electoral*, Tomo II, 3ª, ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México 2003, pp. 1141-1146.

Instituciones y Procedimientos Electorales y evitar en lo posible el problema planteado, sin embargo, también es de valorarse esta propuesta, toda vez, que en nuestra sociedad aún se acostumbra votar por la imagen del candidato o partido, más que por sus propuestas.

Así es, la falta de interés del ciudadano hacia la política genera que cuando se trata de elegir a un servidor público el voto se razone en base a la apariencia del candidato y no así, sobre sus proyectos de campaña, lo cual tiene su razón de ser en el enfoque que los mismos candidatos dan a sus campañas, orientando la mercadotecnia y los medios de comunicación a la difusión de su imagen y no de su plataforma electoral. En efecto, en la actualidad, la influencia de los líderes y dirigentes de los partidos políticos en el mundo ha sido ostensiblemente reducida y los medios electrónicos masivos manejan a los candidatos políticos más como individuos carismáticos con potencial de alcanzar "raitings" altos y, ya no tanto como miembros de partidos. Bajo este escenario, los candidatos políticos atienden mas a sus propias inclinaciones e instintos personales, que a las antiguamente inflexibles líneas y disciplinas partidarias, y ha quedado demostrado que sobreviven en el escenario político electoral aquellos políticos que más efectivamente pueden crear una identidad y personalidad "televisivos" y adecuados a los medios.

En este sentido, cabe recordar cómo, en México, el incorrecto manejo de los medios de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en su campaña presidencial de mil novecientos noventa y cuatro en la que — independientemente de la animadversión que en esa elección le tenían los

propietarios de los propios medios electrónicos— la imagen acartonada, hierática e inflexible —que en otros contextos o épocas le dio buenos resultados electorales— perjudicó sin duda —como ya adelantamos arriba— sus posibilidades de éxito electoral. La 'suerte electoral' de Cárdenas en la elección de mil novecientos noventa y cuatro se selló irremediablemente cuando apareció nervioso, y falto de elocuencia y agresividad en el debate televisado con Diego Fernández de Cevallos y Ernesto Zedillo. Acostumbrado por generaciones a presenciar combates de box, luchas, y demás competencias deportivas en la televisión, era esperable que el pueblo mexicano también anticipara con ansiedad el 'gran combate' entre quienes deseaban convertirse en el jefe político máximo del país, y en dicho escenario, quien no apabullara visualmente a sus contrincantes perdía imagen instantáneamente ante el teleauditorio elector, sin importar la coherencia de su plataforma electoral o sus cualidades morales personales. Posteriormente, en los debates que antecedieron a la elección presidencial del dos de julio de dos mil, la contundencia y la presencia física y escénica de Vicente Fox opacaron las posibilidades de comunicación efectiva de los restantes candidatos, lo que conjuntamente con la creciente certidumbre colectiva de que la utilización del 'voto útil' podía activar la alternancia en la Presidencia de la República, generó un ambiente al que puede calificarse como 'crónica de una victoria anunciada' en tanto que las condiciones y el contexto histórico político y social de México generaban dicha dinámica. Ahora bien, como consecuencia de esta nueva época política dominada por los medios de comunicación masiva, los políticos exitosos han sido obligados a adoptar nuevos estilos de retórica política y de liderazgo, que muchas veces están,

por desgracia, más emparentados con la demagogia pura que con el arte de hacer política de un estadista. De esta manera, la administración de los medios electrónicos, la construcción y falsificación de imágenes y personalidades, el evitar responsabilidades, y el manejo profesional de las relaciones públicas, junto con cualidades de manejo de la 'química' de las relaciones interpersonales, se han convertido en factores más importantes para el proceso y el éxito electoral que el conocimiento de las políticas, el arraigo geográfico y regional, las cualidades morales, la capacidad para la resolución de problemas o la habilidad para forjar coaliciones y promulgar legislación en los foros parlamentarios. En la actualidad, en materia de política y elecciones, la apariencia personal y la imagen televisiva de un candidato político se han convertido en consideraciones fundamentales. Los funcionarios públicos, bajo este escenario, pueden ser retirados de sus puestos simplemente porque proyecten —o no reúnan— las características particulares de personalidad necesarias para sobrevivir en la actualidad.²⁶

Por otra parte, otro de los problemas que la representación plantea es la omnipotencia de las mayorías, mismo que se contrarresta mediante el establecimiento de un sistema de distribución de los escaños en nuestra Carta Magna, que en teoría resulta ser bastante justo. Esto, toda vez que, la mayoría no puede ni debe legítimamente ejercer todo el poder, porque puede oprimir a la minoría al abandonarla sin la protección de sus

²⁶ DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José. *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002, pp. 273-279.

intereses y de la sociedad y sin participación efectiva en el proceso político. Por esto, para que los valores de la democracia se puedan realizar, la mayoría debe tener la mayor parte de los puestos de representación, pero no todos los asientos, porque algunos de ellos le corresponden a las minorías.

Como se dijo, el sistema de distribución plasmado en nuestra constitución, hipotéticamente debe obviar la anterior situación, sin embargo la actual composición de nuestro Congreso, la cual sabemos es por diputados y senadores de mayoría relativa y representación proporcional, tratándose de los primeros, y mayoría relativa y primera minoría para los últimos, no lo permite, en virtud de que los representantes electos por el principio de representación proporcional y primera minoría, deberían ser los encargados de representar precisamente a las minorías, cuestión que, en el mundo del ser, no se refleja, esto debido a que los candidatos por estos principios se dejan a la libre elección de los partidos, al libre juego de los intereses o compromisos partidistas, por tanto, la representación de estas minorías es difícil que se llegue a presentar, además de que, los ciudadanos en su inmensa mayoría desconocen a los que serían sus posibles representantes en las Cámaras del Congreso, lo que trae como consecuencia que un grupo de población pudiera estar representado por personas ajenas totalmente a las necesidades y demandas de dicha población.²⁷

²⁷ GONZALEZ OROPEZA, Manuel, *Op. Cit.*

Esta tendencia que pensamos debería de cambiar, se encuentra lejos de ello, según se advierte de las manifestaciones del dirigente nacional del Partido Revolucionario Institucional, Roberto Madrazo, las cuales fueron recogidas en un artículo en el periódico Reforma y que a continuación transcribimos.

“Divide a priistas veto de Madrazo

Los Gobernadores priistas expresaron que aún cuando ellos están en completa disposición para opinar sobre los candidatos y sus méritos para entrar en la lista, la decisión final quedará en manos del Comité Ejecutivo Nacional.

Pachuca, México (dos de abril de dos mil tres). El "veto" impuesto por Madrazo y luego la amenaza de revancha de los Gobernadores del PRI, para decidir sobre la integración de la lista de candidatos plurinominales, generó opiniones encontradas entre dirigentes, candidatos y los propios Mandatarios del tricolor. Mientras Fernando Ortiz Arana, candidato al Gobierno de Querétaro, afirmó que los Gobernadores no tiene porqué opinar, Elba Esther Gordillo, secretaria general del PRI, adelantó que la decisión deberá ser colegiada.

Esto en relación con el 'veto' impuesto la semana pasada a los Gobernadores del tricolor por el líder nacional del PRI, Roberto Madrazo, para que no intervengan en la selección de los candidatos a diputados plurinominales.

"Los señores Gobernadores no tienen por qué influir en la designación de los candidatos plurinominales, debe ser el partido el que determine sus criterios y con base en ellos resolver quiénes deben ir en la lista plurinomial.

No se trata de excluirlos, tienen que determinar los criterios del CEN para que se dé un tratamiento igualitario a las entidades en materia de asignación de candidatos de la lista.

La opinión de los candidatos no influye, con toda franqueza, eso ya cambió mucho, hace años influía, pero ya no", dijo al respecto Ortiz Arana.

Por otro lado, desde la perspectiva de Gordillo, aunque es necesario darle su lugar a los Mandatarios, debe quedar claro que el PRI tiene compromisos estatutarios de cuotas con las mujeres y los jóvenes, así como con las organizaciones y sectores.

"Obviamente los Gobernadores tienen un peso muy importante de opinión, de responsabilidad en sus actividades y en el partido tenemos un profundo respeto y reconocimiento a todos sus aportes.

En el PRI se decide colegiadamente, hay un Consejo en el que plantearemos la lista... en el PRI tiene influencia toda la militancia, pero no hay que olvidar que por nuestros estatutos tenemos que cubrir las aspiraciones de jóvenes, mujeres y de organizaciones", expresó.

Los Gobernadores priistas expresaron que aún cuando ellos están en completa disposición para opinar sobre los candidatos y sus méritos para entrar en la lista, la decisión final quedará en manos del Comité Ejecutivo Nacional (CEN).

Nosotros buscamos contribuir desde nuestra trinchera como militantes a la buena marcha del partido a nivel nacional y hay mecanismos que ya establecidos para la elaboración de las listas plurinominales.

Nosotros estaremos muy al pendiente de que tengamos buenos candidatos que vengan a contribuir al trabajo legislativo en la próxima Cámara", dijo Tomás Yarrington, Mandatario de Tamaulipas.

Por su parte, el Gobernador de Coahuila, Enrique Martínez, explicó que, de acuerdo con lo dialogado con Roberto Madrazo, los Mandatarios tendrán "la oportunidad de opinar" en cada una de las cinco circunscripciones electorales del País.

"Tendremos la oportunidad de opinar sobre las personas que tienen los méritos suficientes para ser incluidas en las listas plurinominales", confió.

Finalmente, el Gobernador de Quintana Roo, Joaquín Hendricks, explicó que la participación de los Mandatarios en la designación de los candidatos es la "de siempre".

"Opinamos a cerca de los cuadros políticos de nuestras entidades federativas, pero la decisión final es del CEN, del Consejo Político y de la estructura del PRI en el ámbito nacional", agregó.

Los Mandatarios y dirigentes del tricolor fueron entrevistados antes de asistir como invitados al cuarto informe de Gobierno del hidalguense, Manuel Ángel Núñez Soto.²⁸

Otro próximo problema, en cuanto a la democracia representativa, deriva de la iniciativa con proyecto de decreto que reforma a diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral presentada por la senadora Sara Castellanos Cortés.

²⁸ GUERRO, CLAUDIA. "Divide a pristas veto de Madrazo", *Reforma*, México, Distrito Federal, 2 de abril de 2003.

Se había señalado que en nuestros tiempos la democracia representativa, es una democracia de partidos políticos y difícilmente podría ser de otra manera, por tal razón sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión y disciplina interna, no cabe esperar que la democracia sea una forma de organización política eficaz, y es precisamente con la iniciativa con proyecto de decreto que reforma a diversas disposiciones en materia electoral que pone en tela de juicio este postulado. Así es, ya que, en dicha iniciativa, en resumida cuenta se pretende que exclusivamente, los partidos políticos puedan interpretar sus estatutos e instrumentos normativos que de éstos deriven; se resuelva en definitiva por los partidos las cuestiones atinentes a la afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros; la elección, designación y remoción de sus dirigentes, y postulación de candidatos a cargos de elección popular sea un asunto exclusivo de los partidos políticos; establecer que la queja es el único procedimiento para que el Instituto Federal Electoral conozca de presuntas violaciones al COFIPE, la cual, en ningún caso tendrá la finalidad de restituir en sus derechos internos a los miembros de los partidos y agrupaciones políticas; que los partidos no puedan tener la calidad de autoridad responsable y por ende que el denominado juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano sea improcedente contra actos, en tanto, la restitución de los derechos político electorales del ciudadano.²⁹

²⁹ Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos del Código Federal del Instituciones y Procedimientos Electorales , así como de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, presentada ante la Cámara de Senadores por la Senadora

Como vemos, de aprobarse esta iniciativa de reforma, se cierran las puertas para que, el Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral, pueda ingresar a la vida interna de los partidos dotando a éstos de una peligrosa autonomía.

Efectivamente, la aprobación de dicha reforma marginaría al Tribunal Electoral de la vida interna de los partidos políticos, situación contraria a lo que venía sucediendo, ya que, precisamente éste órgano jurisdiccional algunos meses atrás, suspendió la tesis de jurisprudencia³⁰

Sara Castellanos Cortés, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México. 5 de noviembre de 2002.

³⁰ **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS.** Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución Federal; 9, párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trata se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese escrito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros interesados y a la autoridad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos de partidos políticos. No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación “el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna”. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9, 12, párrafo 1, inciso b), 81, párrafo 1, inciso e), 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se

que evitaba someter la vida interna de los partidos políticos a su competencia, dando lugar aún nuevo criterio jurisprudencial³¹ que permite

conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97. Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otro. 27 de mayo de 1997. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-009/2000. Emma Cervera Garza. 2 de marzo de 2000. Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-242/2000. Guadalupe Aguirre Hervís. 29 de diciembre de 2000. Unanimidad de votos.

TESIS DE JURISPRUDENCIA J.15/2001. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por Unanimidad de votos

Ver además el expediente: SUP-JDC-805/2002

³¹ JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación

a ese órgano colegiado, mediante el juicio para la protección de los

preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.— Serafín López Amador.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.— J. Jesús Gaytán González.—28 de marzo de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.— José Cruz Bautista López.—10 de abril de 2003.—Mayoría de cinco votos.—Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Notas: No obstante que la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votó en contra del sentido de las ejecutorias que dan origen a la tesis de jurisprudencia, vota a favor de su declaración, en virtud de que su rubro y contenido concuerdan con el sentido de dichas ejecutorias. La tesis de jurisprudencia número S3ELJ 15/2001, publicada en la obra *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 118-119, cuyo rubro es: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS", fue interrumpida al momento de que se emitieron las dos resoluciones que constituyen los dos primeros precedentes, de la presente tesis.

derechos político-electorales del ciudadano, disciplinar la actuación de dichos institutos. Si bien tampoco estamos de acuerdo con la forma de realizar este cambio de criterio, por considerar que algunos de los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, estaban legislando para dar este cambio, tal como lo afirmó la propia magistrada *Alfonsina Berta Navarro Hidalgo*, esto significa un gran giro en cuanto a la vida interna de los partidos políticos y, si bien, el desacuerdo con el actuar del tribunal, creemos que las manifestaciones vertidas por la Sala Superior pudieron ser retomadas por el Congreso y así, realizar una reforma a las disposiciones electorales, sometiendo a la justicia electoral los actos internos de los partidos, contribuyendo a una verdadera democratización hacia su interior. Así es, de haberse legislado en el mismo sentido que la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral, donde se establece la factibilidad de que los militantes promuevan el juicio para la protección de los derechos político-electorales en contra de actos intrapartidistas, se hubiese consolidado la democracia al interior de los partidos políticos, tal y como ahora, lo pretende hacer el Tribunal Electoral al dar entrada a los juicios entablados por los militantes en contra de actos realizados en el seno de los partidos, en base a la multicitada tesis de jurisprudencia diseñada para tales efectos.

Con esto una vez más se demuestra que los partidos políticos no están dispuestos a ceder el control intrapartidista ya sea a un órgano administrativo o jurisdiccional. Resulta, bajo perspectiva propia, muy delicada la aprobación de esta iniciativa de reforma, lamentablemente esta propuesta goza de simpatía por parte de los distintos institutos políticos, y

posiblemente pese al esfuerzo realizado por el Tribunal Electoral, esta reforma siga adelante y quizás sea aprobada.

A manera de conclusión diremos que los graves problemas que se nos presentan se deben a que la democracia representativa fue diseñada para una sociedad menos compleja que la de hoy, tal y como lo demuestra Imer B. Flores en su obra.³²

3. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

En diversas naciones –Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay, Venezuela, Chile, Canadá y Estados Unidos, en lo que respecta a América; Alemania, España, Francia, Italia y Suiza, en Europa, entre otras–, con la finalidad de consolidar el estado democrático, han recurrido a la combinación del régimen representativo con mecanismos de participación ciudadana, es decir, la inclusión de formas en las que el pueblo interviene en la toma de decisiones.

Ante tal situación y, en base, al origen histórico de la democracia, en la doctrina tienden a confundirse los términos democracia directa y semidirecta, empero, bajo nuestra perspectiva existe diferencia, veamos.

³² B. FLORES, Imer. “Democracia y Participación: Consideraciones Sobre la Representación Política”, *Democracia y representación en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1999, pp. 199 y ss.

En la democracia directa, el pueblo en asamblea delibera y resuelve, sin intermediarios, sobre la designación y la orientación del gobierno.³³ Tal y como sucedía en la antigua Grecia donde, reseñando en términos muy generales, 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.³⁴

En Atenas los ciudadanos se reunían varias veces al año en la colina del Pnyx para discutir los asuntos de la comunidad, la discusión y la deliberación entre ciudadanos constituía la base de este sistema de participación democrática, los intereses de los ciudadanos eran armónicos, fenómeno propio de una sociedad homogénea que, además, tenía un tamaño reducido, lo que favorecía las relaciones directas entre todos.³⁵

El maestro *Sartori*, en su obra *Teoría de la Democracia*, argumenta que la forma semidirecta, "aunque requiere de intermediarios, no es una democracia directa porque los individuos no interactúan directamente en la escala de pequeños grupos, ni deliberan previamente a la acción común. Al igual que en la democracia representativa o indirecta, el ciudadano participa como receptor pasivo de las campañas publicitarias y del debate

³³ PUERTAS GÓMEZ, Gerardo. "Democracia e Instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual", *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, No. 11, año 1998, p. 77.

³⁴ PRUD'HOMME, Jean-Francois. *Consulta Popular y Democracia Directa*, México, Instituto Federal Electoral, 1997. p. 11.

³⁵ Op. Cit., p. 11.

en los medios de comunicación así como también se encuentra sólo para emitir su opinión, como un elector apenas significativo en el conjunto de los electores”.³⁶

En resumidas cuentas, esto es, que aún cuando el plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato, son formas mediante las cuales los ciudadanos toman decisiones, en nuestro presente no se configura como en los tiempos de la antigua Grecia, es decir, donde el pueblo reunido en asambleas integradas por un número reducido de ciudadanos, los cuales se reunían periódicamente en una asamblea con soberanía casi ilimitada para administrar los asuntos de gobierno de forma directa con algunos (muy pocos) cargos de elección popular, tomaba las decisiones más importantes de una comunidad y donde el concepto de representación estaba excluido, además de que los electores no son quienes las cumplimentan y esa es la razón por la que se deben denominar semidirecta.³⁷

Por lo antes expuesto, en este trabajo, para designar a figuras como: el plebiscito, referéndum, consulta popular, iniciativa popular y revocación de mandato, utilizaremos el concepto democracia semidirecta, por ser este el que, bajo apreciación propia, más se aproxima al contexto actual de estas figuras.

³⁶ RENDÓN CORONA, Armando, *La Administración Frente a los Desafíos del Cambio Social*, Universas Autónoma Metropolitana, nueva época, año 20, número 48, enero-junio del 2000. p. 306.

³⁷ *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo III, México 2002, pp. 137 - 139.

En un breve paréntesis, debemos señalar, que en el estudio del tema en comento, no profundizaremos sobre la necesidad o no de figuras de democracia semidirecta, toda vez que suficiente se ha escrito sobre el tema, concluyéndose, en casi todo los trabajos de actualidad, que éstos instrumentos son necesarios para complementar las instituciones de la democracia representativa y no para sustituirla, con lo que estamos plenamente de acuerdo; asimismo la tendencia en el ámbito internacional ha sido la de incluir dentro de los ordenamientos jurídicos estas figuras, dejando de relieve la importancia que estos procedimientos tienen para evitar el monopolio de las instituciones de representación.

“Los institutos de democracia semidirecta no tuvieron presencia en el constitucionalismo del siglo XIX fuera de los textos napoleónicos y de la revisión de la Constitución Suiza de mil ochocientos setenta y cuatro, y aparecen en el constitucionalismo europeo de la primera posguerra”.³⁸

Si bien como quedó apuntado no hubo presencia dentro del cuerpo normativo constitucional de las instituciones semidirectas, en nuestro país encontramos antecedentes de estos procedimientos, por ejemplo, el Estado de Chiapas decidió su anexión a México a través de un procedimiento plebiscitario, el presidente Juárez sometió el catorce de agosto de mil ochocientos sesenta y siete a la decisión del pueblo una serie de reformas a la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete,

³⁸ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “Democracia Semidirecta y Participativa”, *Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 94.

aunque dicha reforma no pudo llevarse a cabo hasta mil ochocientos setenta y cuatro y es hasta mil novecientos setenta y siete cuando se facultó al Congreso de la Unión para que, en lo relativo al Distrito Federal, pudiese establecer mediante la legislación correspondiente algunas fórmulas de democracia semidirecta, pero esta nunca tuvo realmente positividad dado que el Congreso Federal no legisló en la materia, por lo que los mecanismos nunca se aplicaron y, además desaparecieron en reforma de la Carta Magna de mil novecientos ochenta y siete.

“En nuestra Constitución Federal no se hace mención a mecanismos de democracia semidirecta, salvo por lo que respecta a las previsiones relativas al derecho de los pueblos indígenas para participar en la elaboración de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, así como las bases del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional (artículo 26) y la posibilidad de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal legisle en materia de participación ciudadana (artículo 122, párrafo 6, apartado C, Base Primera, fracción V, inciso h).”³⁹

Actualmente ante el Congreso de la Unión se encuentran pendientes dos iniciativas de reformas de ley para incorporar al texto constitucional las figuras del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, las

³⁹ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y Juan Carlos, SILVA ADAYA, “Consideraciones sobre los Instrumentos de Democracia Participativa en las Entidades Federativas de México”. *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 609.

cuales fueron presentadas, una, por el Partido Acción Nacional y, otra, por el Partido de la Revolución Democrática, en abril de mil novecientos noventa y seis y, el treinta y uno de marzo de mil novecientos noventa y ocho, respectivamente.

De todo lo antes escrito, se desprende que, si bien es cierto, en México encontramos antecedentes de la aplicación de figuras de democracia semidirecta, los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demuestran que en México se adopta sólo la modalidad de la democracia representativa; esta primera premisa no debe perderse de vista, ya que es un punto fundamental para el desarrollo de este trabajo.

Sin embargo y, toda vez que, de la lectura de los artículos 117 y 118 de la propia Constitución Federal no se advierte prohibición en el sentido de que las Entidades que conforman nuestro país, puedan establecer este tipo de mecanismos de participación ciudadana, "en diversas entidades federativas, sí se contemplan las figuras en comento, de entre ellas se pueden mencionar las siguientes veinticuatro: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. De estas las que poseen la regulación más acabada son Colima, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, ya que las anteriores doce, incluyen los

procedimientos de consulta popular, iniciativa popular, referéndum y plebiscito; por su parte, los únicos estados en que se prevé la revocación de mandato son Chihuahua y Tlaxcala. En la mayoría de dichos casos los procedimientos participativos se llevan al ámbito de gobierno municipal, e inclusive en Veracruz tiene un carácter obligatorio para los ciudadanos.”⁴⁰

La democracia semidirecta tiende a ser complementaria de la democracia representativa, más que antagónica; con esta se trata de corregir deficiencias en el funcionamiento de las instituciones de representación, empero, lo anterior no significa o garantiza una mayor democracia, ya que, en esta influyen otros factores como lo son, la conciencia del elector a participar en esos procedimientos, o bien, las tendencias de los medios masivos de comunicación, así como, la intromisión de los partidos políticos en organizaciones sociales y los intereses de grupos de poderosos.

En este punto, bajo nuestra perspectiva toma trascendental importancia la educación electoral, en tanto, a la preparación del ciudadano para tomar decisiones importantes.

“Ahora bien, debe tenerse en cuenta que no siempre es feliz la adopción de estos procedimientos, que su manipulación también es posible por parte de los gobernantes, y que pueden ser instituciones de aparador que no trasciendan. Así, por ejemplo, Veracruz ha incorporado

⁴⁰ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y Juan Carlos, SILVA ADAYA, *Op. Cit.* pp. 609 y 610.

recientemente estas instituciones, y ningún efecto positivo, ninguna aplicación se ha producido”⁴¹.

4. JUSTICIA ELECTORAL.

En párrafos anteriores, se anticipó sobre los saludables cambios que en los últimos años, ha sufrido la justicia electoral, al alejar su conocimiento de órganos de carácter eminentemente político y encargarse a un órgano jurisdiccional; efectivamente se pasó del tan cuestionable sistema de la autocalificación y heterocalificación por órgano político al de heterocalificación por órgano jurisdiccional⁴². El cambio no ha sido fácil,

⁴¹ VENEGAS TREJO, Francisco, “Constitución y Democracia en México al Iniciar el Siglo XXI”, *Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 327.

⁴² Desde el inicio de nuestra historia constitucional, el Estado mexicano adoptó un sistema de calificación electoral por órgano político, en atención a que la declaración de validez de las elecciones y la expedición de las respectivas constancias de acreditación, eran actividades realizadas por los miembros que integraban los propios órganos de elección popular.

El Congreso Constituyente de 1917, con apego a la tradición del Siglo XIX, dispuso que cada cámara debería calificar las elecciones de sus miembros, y que el Colegio Electoral de la cámara de diputados calificaría la elección del Presidente de la República. De esta manera, quedaron normados sistemas de autocalificación para los primeros, y de heterocalificación para el segundo, por órgano político.

El primer paso que dio pauta hacia la desaparición de los colegios electores en el país, tuvo lugar el 3 de septiembre de 1993, mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto que reformó, entre otros, el artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior trajo como consecuencia la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores para realiza la calificación de las elecciones de sus miembros, pasando tal atribución a los Consejos del Instituto Federal Electoral y, en caso de controversia o impugnación, correspondía a la Salas del entonces Tribunal Federal Electoral resolver en forma definitiva e inatacable sobre las elecciones de diputados y senadores. Sin embargo, al quedar inalterado el contenido de la fracción I del artículo 74 constitucional, la Cámara de diputados del Congreso de la Unión conservó su atribución para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección presidencial correspondiente a 1994.

pero actualmente contamos con un sistema que se esmera en sentar fuertes raíces y brindar seguridad al ciudadano, en tanto, al irrestricto respecto al voto activo y pasivo.

En esta tesitura, la justicia electoral, se refiere al conjunto de normas que regulan las instituciones democráticas de manera especial a las denominadas “democracias occidentales”, la integración de los poderes a través del sufragio, la asociación política y diversos derechos políticos, condiciones equitativas para la contienda electoral y demás aspectos electorales.⁴³

En nuestro país, la justicia electoral se encuentra a cargo de los tribunales locales y en última instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual, según el mandato Constitucional, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo establecido en el numeral 105, fracción II, de la propia Constitución Política; el objeto de

La culminación de la tendencia iniciada en 1993, se hizo patente dentro del margen de la reforma constitucional del 21 de agosto de 1996, puesto que entre otros grandes cambios en la materia, se confió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre las elecciones de diputados y senadores, la facultad expresa de realizar el cómputo final y la declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y de forma implícita, la de calificar dicha elección. Actualmente, la calificación de la elección presidencial se realiza por un órgano jurisdiccional, toda vez que el Tribunal Electoral: es un órgano especializado que forma parte del Poder Judicial de la Federación; es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electora, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad reguladas en la fracción II del artículo 105 constitucional; resuelve las impugnaciones en el ramo electoral, aplicando el derecho a los casos concretos controvertidos (V. *Declaratoria de Validez de la Elección Presidencial 2000*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 9-13.)

⁴³ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, p. 223.

este órgano jurisdiccional es garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales; en la trasmisión del poder, en la elección de los poderes Legislativos y Ejecutivo de la Unión y de los Entes Federados, así como los Municipales en el ejercicio de los Derechos Político Electorales de los Ciudadanos, en el control de la constitucionalidad de las leyes electorales; en la definitividad e inatacabilidad de los consentidos durante el proceso electoral y todo ello en la expedición de una justicia de manera gratuita en los plazos y términos que fija la ley tendiendo a que sea completa e imparcial.⁴⁴

Es de apreciarse que en los conflictos electorales se han presentado y se presentan las distintas formas de solución, es decir la autotutela⁴⁵, la autocomposición⁴⁶ y la heterocomposición⁴⁷, principalmente estas dos últimas.

⁴⁴ *Op. Cit.*

⁴⁵ Autotutela forma egoísta y primitiva de solución. En ella, el más fuerte o el más hábil impone por su inteligencia, por su destreza, por su habilidad, la solución al contrario. Por tanto, el litigio se resuelve no en razón de a quién le asiste el derecho, sino, repetimos, en función de quien es el más fuerte o el más hábil. Es una forma primitiva, muy cercana a la animalidad. En rigor, es una forma animal de superar la conflictiva, pues en las sociedades de animales, precisamente los conflictos entre ellos, parecen resolverse básicamente y predominantemente mediante la autotutela. (V. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*", 9ª ed., México, Oxford, 1996, p. 10-26)

⁴⁶ La autocomposición surge indudablemente de la evolución humana porque hay en ella un alejamiento del primitivismo y de la animalidad. En la autocomposición, al encontrar las propias partes en conflicto la solución de éste, ya sea a través del pacto, de la renuncia o del reconocimiento de las pretensiones de la parte contraria, resulta que aquéllas están ya ante una altruista, mas humanizada de solución de esos conflictos. (V. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*", 9ª ed., México, Oxford, 1996, p. 10-26)

⁴⁷ La heterocomposición es la forma más evolucionada e institucional de solución del conflicto social. Así la solución viene dada de afuera, por un tercero ajeno al conflicto e imparcial. Las dos figuras características de la heterocomposición son: el arbitraje y el proceso. (V. Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*", 9ª ed., México, Oxford, 1996, p. 10-26)

La conformación de las mesas directivas de casilla, integradas por ciudadanos electorales del mismo distrito, que en no pocas ocasiones y sin mucho análisis criticamos por diversos motivos, pero principalmente por la falta de profesionalismo de esos funcionarios, sin tomar en cuenta que en esa institución, lo que se refleja es una forma de autotutela en la que los mismos electores sin otra participación, el día de la jornada electoral, no sólo fiscalizan, auditan, al proceso electoral, sino que lo toman directa y personalmente, y éste es un valor que pocas veces se comenta en conferencias o aún en las obras escritas sobre la materia electoral.⁴⁸

La autocomposición se manifestó a través de los colegios electorales, los cuales tuvieron su auge hasta mil novecientos noventa y tres y, que actualmente aún se contemplan en nuestra Carta Magna en el artículo 73, fracción XXVI, sólo para efecto de designar quien habrá de suplir al Presidente de la República, en forma sustituta, interina o provisional.

La tendencia hacia la judicialización de los conflictos electorales (heterocomposición), no es exclusiva de nuestro sistema jurídico, en varios ordenamientos constitucionales latinoamericanos se observa una orientación hacia el establecimiento de tribunales electorales especializados, algunos de ellos independientes del Poder Judicial y de los otros órganos del Estado. En esta dirección es posible señalar, entre

⁴⁸ *Anuario Jurídico*. Tomo II, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, p. 1051.

otros, el Tribunal Calificador de Elecciones y los Tribunales Regionales Electorales de Chile (Constitución de mil novecientos ochenta, artículos 84 y 85); el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (Constitución de mil novecientos cuarenta y nueve, artículos 99-104); El Tribunal Superior Electoral de Ecuador (Constitución de mil novecientos cuarenta y ocho, texto de mil novecientos noventa y ocho, artículos 209-210); Tribunal Electoral de Panamá (Constitución de mil novecientos setenta y dos – mil novecientos ochenta y tres, artículo 136-139); así como el Tribunal Superior de Justicia Electoral y los tribunales de menor jerarquía de Paraguay (Constitución de mil novecientos noventa y dos, artículos 273-275).⁴⁹

La orientación del texto original de la Constitución de mil novecientos diecisiete consistía en la instalación de organismos administrativos para la tramitación de los procedimientos electorales, pero la decisión final correspondía a la Cámara del Congreso de la Unión respecto de sus propios miembros y del Titular del Ejecutivo Federal, así como a las legislaturas de los Estados en cuanto a sus integrantes y los gobernadores respectivos

El sistema electoral mexicano, de manera paulatina se ha transformado y, se ha encaminado hacia la judicialización por conducto de tribunales especializados. Esta evolución se inicia con la reforma de mil

⁴⁹ FIX-ZAMUDIO, HECTOR. “Justicia Constitucional y Judicialización de la Política”, *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectiva*, Ciudad de México, del 13 al 15 de octubre de 1999, p. 35.

novecientos setenta y siete a la Corte Federal por medio de la instauración de un recurso de reclamación contra la decisión final de los órganos administrativos electorales competencia de la Suprema Corte de Justicia, que no tuvo resultados prácticos, en tanto no tenía fuerza vinculatoria, sino efectos declarativos, por lo que en las modificaciones constitucionales de mil novecientos ochenta y seis se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que se integraba y funcionaba, únicamente durante los periodos electorales. En las siguientes reformas de mil novecientos noventa, se perfeccionó el sistema al sustituir al citado Tribunal por el Tribunal Federal Electoral, órgano de carácter permanente, sin embargo, se conservó, el sistema original de calificación política por parte del Congreso Federal, de manera que las decisiones de dicho Tribunal sobre los resultados electorales, podía ser revisados en ciertos supuestos por las Cámaras Federales que pronunciaban el fallo final.

De forma análoga a la materia federal, los órganos locales que empezaron a surgir también en mil novecientos ochenta y siete, examinaban la legalidad de lo actuado por las autoridades electorales de su correspondiente entidad federativa, con motivo de los comicios de sus respectivos gobernadores, diputados locales y ayuntamientos, sin que existiera instancia judicial diversa –local, federal o constitucional– que revisara sus determinaciones. Cabe aclarar que el Distrito Federal carecería de jurisdicción y tribunal electorales propios hasta mil novecientos noventa y nueve, cuando su Asamblea Legislativa ganó la atribución para expedir disposiciones legales electorales.

El tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres, se suprimió el sistema de autocalificación política definitiva para las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y sólo se conservó la decisión final sobre la elección del Presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados, heterocomposición política. De acuerdo con las disposiciones de la citada reforma de mil novecientos noventa y tres, el Tribunal Federal Electoral se erigió como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Este desarrollo de las instituciones político electorales ha culminado con la reforma constitucional de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, consistente en la incorporación formal del anterior Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial Federal, ahora con el nombre de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La estructura y funciones de este organismo jurisdiccional especializado están reglamentadas actualmente por el título undécimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículos 184-241), en los términos de las reformas a dicho ordenamiento publicado el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis.

Por primera vez en el sistema constitucional mexicano se atribuye a un tribunal electoral el cómputo final de la elección, no sólo de los senadores y diputados federales, sino la del Presidente de la República.

Es significativo el desarrollo de los procedimientos jurisdiccionales, ya que esta materia se independizó de las normas sustantivas y se

concentró en un ordenamiento específico denominado Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral publicada el veintidós de noviembre de mil novecientos noventa y seis, la que constituye un verdadero código procesal electoral. A partir de la citada reforma de mil novecientos noventa y seis, numerosas entidades federativas han actualizado sus normas procesales electorales, y han encomendado a tribunales especializados incorporados a los poderes judiciales locales, la decisión de los conflictos respectivos.⁵⁰

En esta última reforma constitucional se introducen a la legislación electoral dos importantísimos medios de impugnación, el juicio para la protección de los derecho político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral, siendo este último el de mayor importancia para los efectos de este trabajo.

El primero de los medios de defensa indicados, procede como su nombre lo indica cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a su derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (artículos 99 párrafo V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, párrafo primero de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y 189,

⁵⁰ FIX-ZAMUDIO, HECTOR. "Justicia Constitucional y Judicialización de la Política", *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, III, y IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

párrafo, primero, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Mientras tanto, el juicio de revisión constitucional, procede solamente, para impugnar, en única instancia los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de la entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. (artículos 99, párrafo IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 86, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, y 189, párrafo primero, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

Como se advierte de la procedencia de estos medios de impugnación y de otros, como son: el recurso de revisión, recurso de apelación, juicio de inconformidad, recurso de reconsideración, también previstos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, están diseñados para funcionar dentro de la democracia representativa, pues insistimos si bien la democracia es definida, tanto como forma de Estado y de gobierno, estas definiciones se identifican con

la democracia representativa. Queda sentada, con esto, nuestra segunda premisa.

En este capítulo, tenemos, dos ideas trascendentales, primera, nuestra Constitución Política Federal, prevé a la democracia representativa como forma de gobierno y, segunda, el sistema de medios de impugnación en materia electoral está diseñado para ella.

Por otro lado, si bien es cierto, que diversas Entidades Federativas, y el Distrito Federal, prevén medios de participación semidirecta, esto es en razón de que la constitución en sus artículos 40, 41, 117, 118 y 124 no tiene prohibición alguna al respecto.

CAPÍTULO SEGUNDO. DEMOCRACIA SEMIDIRECTA.

1. PLEBISCITO.

1.1.1. Antecedentes.

En la antigua Grecia, es donde nace la democracia y por tanto, donde por primera vez se práctica, pero los romanos fueron quienes le dieron un uso más amplio, es así, que los antecedentes de esta figura de consulta popular los encontramos en Roma, en la época de la República, con el nombre de *plebiscitum*, que representaba las decisiones de la Asamblea de la *plebe* o *concilium plebis*.

En un principio, los *plebiscitum* tenían fuerza de ley únicamente para la plebe que los adoptaba, posteriormente, producto de una larga lucha, su fuerza legal se extendió a la totalidad del pueblo romano a través de la *Lex Hortensia*. También en sus inicios, la autoridad de los *concilia plebis* dependía de su aprobación por el Senado; más desde la vigencia de la *Lex Hortensia* se equiparó la fuerza de los plebiscitos a la de la ley y aún puede decirse que a partir de tal momento una gran parte del derecho privado fue regulada no por leyes sino por plebiscitos.

Dentro de la costumbre romana, la decisión plebiscitaria comprendía no sólo materias políticas, sino también legislativas. Hoy, en cambio, el plebiscito es la consulta al pueblo referida exclusivamente a

problemas de índole política,⁵¹ tal vez sea producto de la visión romana el que actualmente, en la doctrina aún se utilicen como sinónimos las figuras plebiscito y referéndum. Diversos autores manejan la sinonimia aludida, incluso *Gladío Gemma*, acorde con este sentido, señala: "Bajo el aspecto descriptivo puede darse una definición de plebiscito (que los distingue del referéndum), y, en consecuencia, se calificarán como plebiscito o no las votaciones populares históricamente realizadas que, por sus características, entre o no en la definición elegida. Pero, bajo el aspecto descriptivo, debe registrarse la falta de una definición unívoca de plebiscito que lo diferencie del referéndum. En realidad, los dos términos son sinónimos. Puede solamente destacarse una diferencia histórica en el uso de uno o de otro término".⁵²

Sin embargo, lo cierto es que uno y otro concepto, al menos en la concepción teórica, se encuentran debidamente limitados, al respecto el maestro *Serra Rojas*, dice: "Hay que distinguir entre plebiscito y referéndum, pues mientras el primero está destinado, por lo común, a ratificar un acto del ejecutivo o a aprobar una transformación política o territorial, el segundo, suele ser una institución constitucional que supone un acto jurídico de aprobación; mientras el plebiscito supone un acto político que expresa simplemente la confianza del cuerpo electoral en un régimen o en un gobernante determinado –acto que trasunta un estado de opinión pública-, el referéndum posee un valor jurídico como acto, pues de

⁵¹ DÍAZ PARRA, José Javier, "Democracia y Participación Ciudadana: un esbozo", *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., año 4, número 45. agosto 1998. p. 18.

⁵² BOBBIO, Norberto, et. al. *Diccionario de Política*. Siglo veintiuno editores, p. 1183.

ordinario supone un pronunciamiento de la opinión pública sobre la validez de una resolución del gobernante”.⁵³

Cierto es que en la *praxis* estas figuras en innumerables ocasiones son usadas indistintamente para designar el acto que realmente representan, pero el hecho de que sea utilizado erróneamente por algunos, no significa que por esa mala costumbre se tengan que utilizar indistintamente y menos aún definirlos de igual forma, cuando cada uno de ellos tiene delimitadas sus características.

Al paso del tiempo, se han presentado cantidad de ejemplos de prácticas plebiscitarias, entre otras, podemos mencionar las siguientes:

“En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar la anexión de la ciudad de Metz.

Con la revolución gala y la lenta consolidación de las formas de gobierno no democráticas, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances militares en el continente; el plebiscito apareció como la forma más “democrática” de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo en suelo europeo, también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos.

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra (Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En el siglo XIX, el procedimiento empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países. En Suiza, por ejemplo, esta práctica,

⁵³ *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, México, Más Actual Mexicana de Ediciones, 1997, p. 402.

difundida al nivel de los cantones, fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes federales.”⁵⁴

Respecto al Estado Francés, Houriou nos dice:

“El principio de la consulta directa del pueblo sufrió una transformación puesto que el referéndum constitucional se convirtió en un plebiscito o en una llamada al pueblo, es decir, en una consulta al pueblo ya no sobre una ley sino sobre el mantenimiento en el poder de un hombre o de una dinastía (plebiscitos de Napoleón I para la transformación del consulado temporal en consulado vitalicio; para el establecimiento del imperio en el año XII; los de Napoleón III en 1851, en 1852 y en 1870). Ligado el plebiscito a la tradición bonapartista, fue rechazado por las monarquías constitucionales de 1814 y 1830, por la república de 1848, así como por la tercer república, que fue, estrictamente representativa. Este mismo autor –que establece una vinculación muy directa entre referéndum y plebiscito– afirma que la combinación de la consulta popular se propagó a un gran número de países extranjeros, bien, para las leyes constitucionales, bien para toda clase de leyes y se liga con las formas más diversas de régimen representativo, incluso con el régimen parlamentario, dibujándose cada vez más como el correctivo democrático de la oligarquía representativa, divisándose para el porvenir la solución del gobierno semirepresentativo y semidirecto como una solución satisfactoria entre el poder minoritario del gobierno representativo y el poder mayoritario del cuerpo electoral.

Vuelve a tomar auge a mediados del siglo XIX, con el desarrollo del principio de la nacionalidad. Así la unidad Italiana se efectuó por vía de plebiscito, respetando la voluntad de los pueblos (1860-1870); y en Francia confirmaron las adquisiciones territoriales de Saboya, Niza (1860), isla de Saint Barthelemy (1877).

El sistema tuvo frecuentes aplicaciones en los dos países citados, por el contrario, no ha prevalecido entre los germanos y anglosajones; En estos ámbitos jurídicos se dio en general ante el caso de anexión, el derecho de opción a los habitantes con respecto a la nacionalidad, habiendo llegado a celebrarse también algunos plebiscitos de soberanía como por ejemplo en 1868 en la Antillas. Este se efectuó mucho antes de la transferencia que en 1916 efectuara Dinamarca a Estados Unidos. Las poblaciones de aquel entonces se manifestaron favorables a la anexión a Estados Unidos, hecho que tuvo lugar medio siglo después”.⁵⁵

⁵⁴ PRUD'HOMME, Jean-Francois. *Consulta Popular y Democracia Directa*, Instituto Federal Electoral. México, 1997. pp.23 y 24.

⁵⁵ OSORIO y FLORIT, Manuel, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXII, Bueno Aires, Driskill, p. 375.

En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana.⁵⁶

Una verdadera ola de plebiscitos se produjo tras la Primera y Segunda Guerra Mundial, el plebiscito, entonces, encontró pocos defensores y fue tan sólo usado para fijar los consiguientes cambios territoriales.

A partir de la Primera Guerra Mundial, organizaciones internacionales, como la Liga de las Naciones y, después, las Naciones Unidas, lo usaron para resolver problemas de límites territoriales de soberanía.⁵⁷

En la Segunda Guerra mundial los regímenes autocráticos o autoritarios tuvieron una gran preferencia por esta figura. Hitler aplicó el plebiscito con gran éxito en la anexión de Austria (mil novecientos treinta y ocho), también Benito Mussolini aplicaría esta técnica en apoyo a su dictadura, en esta misma tesitura, otros personajes, aunque en distintas épocas, han opacado esta figuras dirigiéndola al servilismo del autoritarismo, tales como, Marcos Pérez Jiménez, dictador de Venezuela, quien pretendió perpetuarse en el poder por medio de un plebiscito promovido en diciembre de mil novecientos cincuenta y seis. El último en utilizar en esta forma el plebiscito fue Sadam Hussein, el dictador de Irak, para "legitimar" el ejercicio de su poder. La consulta se realizó el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, como era de esperar, obtuvo noventa y nueve punto noventa y seis por ciento de los votos de

⁵⁶ PRUD'HOMME, Jean-Francois. *Op. Cit.* p. 24.

⁵⁷ *Op. Cit.*

los ocho millones trescientos setenta y cinco mil quinientos sesenta electores. Según datos oficiales, sólo tres mil cincuenta y dos ciudadanos se pronunciaron en contra. Lo cual le permitió gobernar hasta el año de dos mil dos.⁵⁸

A mediados de los años noventa se realizaron plebiscitos en varios países de Europa occidental para que sus pueblos decidieran si ingresaban o no a la Unión Europea o si ratificaban o no el Tratado de Maastricht que la creó. En Austria se realizó la consulta el doce de junio de mil novecientos noventa y cuatro y triunfó la tesis afirmativa por sesenta y seis punto cuatro por ciento de los votos. En Finlandia ganó el “sí” por cincuenta y siete por ciento en el plebiscito celebrado el dieciséis de octubre de mil novecientos noventa y cuatro. Igual cosa ocurrió en Suecia, con cincuenta y dos punto dos por ciento, en la consulta del trece de noviembre del mismo año. Todos estos países se incorporaron, por tanto, al Tratado de la Unión Europea. Pero en el plebiscito noruego celebrado el veintiocho de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro resultó vencedor el “no” por cincuenta y dos punto cinco por ciento contra el cuarenta y siete punto cinco por ciento de los tres millones doscientos mil votantes y Noruega se mantiene al margen de la Unión Europea, junto con Suiza e Islandia.

El treinta de octubre de mil novecientos noventa y cinco la provincia francófona canadiense de Québec celebró un plebiscito con el propósito

⁵⁸ DE LA MADRID HURTADO, Miguel. “Las Formas de Democracia Directa”, *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 432, y BORJA, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. pp. 780 y 781.

de que el pueblo decidiera si ella debía seguir formando parte del Canadá o, por lo contrario, dada su identidad histórica, cultural y lingüística, debía constituirse en un nuevo Estado. Este no ha sido, por cierto, el único plebiscito en ese país. Ya en mil novecientos ochenta se convocó uno con el mismo propósito y el separatismo fue rechazado entonces por cincuenta y nueve punto cinco por ciento de los votos. La nueva consulta popular ha sido promovida por los líderes separatistas Lucien Bouchard, jefe del Bloque Quebequés; Jacques Pariseau, jefe del Partido Quebequés; y el líder del pequeño grupo de Acción Democrática, Mario Dumond. La pregunta, un poco alambicada, que se planteó a los votantes fue “¿Acepta usted que Québec se haga soberano después de haber ofrecido formalmente a Canadá una nueva asociación económica y política?. En esta oportunidad triunfo el “no” por una estrecha diferencia: obtuvo cincuenta punto seis por ciento de los votos contra cuarenta y nueve punto cuatro por ciento que se dio por el “sí”. En consecuencia, no hubo ningún cambio y las cosas siguieron como estaban. Canadá continuó como Estado Federal, con todos, sus actuales territorios. De sus veintidós millones cuatrocientos mil habitantes, seis millones novecientos mil (o sea veinticinco punto uno por ciento) integran la provincia de Québec, cuya superficie de un millón quinientos cuarenta y un mil kilómetros cuadrados representa quince punto cuatro por ciento del territorio canadiense. Dentro de ella ochenta y tres por ciento habla francés, once punto dos inglés y cinco punto ocho por ciento otros idiomas. Aporta veintidós punto tres por ciento de la totalidad del producto interno bruto de Canadá. Todo esto según cifras de mil novecientos noventa y cinco.⁵⁹

⁵⁹ BORJA, Rodrigo, *Op.Cit.* p. 780-781.

En tanto, a nuestro país esta figura no resulta ajena, pues, si bien no encuentra regulación en nuestra constitución federal, en nuestra historia ha tenido presencia.

Por su lejanía con la capital del virreinato, Chiapas estuvo casi ajena a las batallas que originó la guerra de Independencia contra la corona española. Pero una vez consumada esta, los chiapanecos debieron decidir su adhesión al nuevo país. El veintiocho de agosto de mil ochocientos veintiuno, Fray Matías de Córdoba proclamó la independencia de la Ciudad de Comitán respecto a la corona española y adoptó el sistema imperial de Agustín de Iturbide. A ella se adhirieron todas las comunidades importantes de la región, incluso, la misma Guatemala. Un año después, la Regencia del Imperio Mexicano anexó a Chiapas como su Territorio.

Con la muerte de Iturbide y la caída del imperio, la adhesión chiapaneca se vio a la deriva y tuvo que ser mediante un plebiscito para que los habitantes de toda la región decidieran su situación política. El cómputo fue el siguiente: noventa y seis mil ochocientos veintinueve habitantes se pronunciaron por integrarse a México; sesenta mil cuatrocientos por la unión con Guatemala; y quince mil setecientos veinticuatro se manifestaron neutrales. Así, el catorce de septiembre de mil ochocientos veinticuatro, se hizo la declaración solemne de la incorporación de Chiapas a México.

Tras este hecho sin precedente, Chiapas demostró ser una de las democracias más puras, en aquél entonces; distinguiéndose, por siempre como el único Estado mexicano por decisión propia.

En las leyes Tercera y Sexta de la Constitución de mil ochocientos treinta y seis y, en la fracción III del artículo 72 de la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete, se encuentran antecedentes de esta figura.

El presidente Santa Anna, en el año de mil ochocientos cincuenta y cuatro, protagonizaría un ejercicio plebiscitario para legitimarse nuevamente en el poder, el cual se presentó como a continuación lo describe *José Manuel Villalpando*:

"El singular Presidente de la República, general Antonio López de Santa Anna, "discurrió gobernar como a él le gustaba: caprichosamente. Ya para entonces había muerto su principal ministro, el hombre que proporcionó a su Gobierno ciertas bases de solidez y honestidad, el único ser humano que era capaz de contener las ansias de protagonismo de Santa Anna, Lucas Alamán. Así, después de sepultar a don Lucas, don Antonio comenzó a gobernar despóticamente, sin los principios y responsabilidades que los conservadores estimaban como indispensables para un Gobierno fuerte en lo material y en lo moral.

Para comenzar, sus aduladores procuraron rodear al Presidente del lujo y de la etiqueta propias de una monarquía. Santa Anna, seducido por la majestuosidad del aparato cortesano, no puso reparos en decretar varios reglamentos disponiendo ceremoniales, precedencias y uniformes.

Dispuso las ropas de los empleados públicos, de los estudiantes, de los clérigos; resolvió cuándo los militares podían usar barba o no, cuándo los funcionarios podían portar bastón, cuándo podían los lacayos vestirse de color amarillo; dispensó cargos de consejeros; arregló la circulación preferente de los carruajes de los ministros; diseñó un minucioso reglamento para la etiqueta de los banquetes en palacio y, en el colmo de la cursilería, ordenó la contratación de soldados suizos para formar su guardia personal, semejante a la del Papa, para lo que envió 500 mil pesos a Europa para engancharlos.

Los que lo rodeaban estaban encantados con tanto derroche y dispendio. Se dijo que Santa Anna y sus amigos gastaban gran parte de su tiempo "en hablar de fiestas y procesiones, de bailes y tertulias, y de ceremonias de pura etiqueta, discurriendo largamente sobre los colores de las libreas, sobre el sitio que debían ocupar sus coches y los de sus señoras en los paseos y lugares públicos, sobre los asientos que debían tener en las funciones religiosas".

La mejor muestra para admirar la fastuosa corte santanista es el magnífico retrato que de la esposa del Presidente, la hermosa Dolores Tosta, hizo el máximo pintor mexicano de esa época, Juan Cordero.

El tiempo del poder absoluto debía terminar en un año, según se había acordado cuando fue llamado al poder. Santa Anna debía convocar a un Congreso que diera al país una nueva constitución, pero se negó.

Para afianzarlo definitivamente en el poder, sus aduladores fingieron una serie de pronunciamientos dizque populares: primero, las tropas de la guarnición de Guadalajara se rebelaron exigiendo que Santa Anna se convirtiera en un dictador vitalicio con derecho a designar a su sucesor; luego, en Puebla se le pide que asuma la categoría de "gran elector" y los títulos de "Gran Almirante y Mariscal de los Ejércitos" con el de "Alteza Serenísima"; en Tlaxcala claman porque gobierne "según su inspiración y voluntad"; en Tlapacoyan y en el Mezquital solicitaron para él el título de "emperador constitucional". Santa Anna accedió a los deseos del pueblo y humildemente sólo aceptó la denominación de "Alteza Serenísima", pero aclaró que lo hacía "no por complacencia personal, sino para dar mayor carácter al Presidente de la República".

Lo mejor vino entonces: la fértil imaginación de Santa Anna encontró el camino idóneo para legitimarse con base en la "voluntad popular": a través de una consulta pública refrendaría su mandato, y para ello convocó a los ciudadanos a que manifestaran su deseo de que él permaneciese en el poder o de que se retirara, respondiendo con un "sí" o con un "no" a la pregunta de que si "el actual Presidente de la República ha de continuar en el mando supremo de ella con las mismas facultades que hoy ejerce".

El método elegido para realizar esta parodia de plebiscito fue el siguiente: Dos libros se abrieron en las casas municipales de todo el país, donde los ciudadanos anotarían con su puño y letra su nombre en el libro de sus preferencias: uno para expresar la afirmativa y otro para manifestar la negativa.

La mecánica ideada era genial: por temor a la autoridad, la gente - como sucedió- escribiría su nombre en el libro del "sí", lo cual le proporcionaría una abrumadora mayoría a Santa Anna; al mismo tiempo, a aquellos valientes que osaran inscribirse en el "no", la policía secreta obtendría fácilmente los nombres de los disidentes y opositores y luego los perseguiría.

Al final de cuentas, con poco más de 400 mil votos a favor y casi ninguno en contra, Santa Anna declaró que el pueblo había refrendado su mandato, por lo que se quedaría en la Presidencia de la República.

Al pueblo, molesto, no le quedó más remedio que soportar los desplantes dictatoriales de "su Alteza Serenísima". Sin embargo, bardos anónimos pronto popularizaron unos versos de mofa contra Santa Anna:

Es Santa sin ser mujer,
es rey sin cetro real,
es hombre, más no cabal,
y sultán, al parecer.⁶⁰

El presidente Benito Juárez sometió el catorce de agosto de mil ochocientos sesenta y siete, a la decisión del pueblo una serie de

⁶⁰ VILLALPANDO, José Manuel. "La primera consulta ciudadana en México", *Reforma*, México, 17 de Diciembre de 2002.

reformas a la Constitución de mil ochocientos cincuenta y siete. Sin embargo, en la Constitución de mil novecientos diecisiete no son incluidas estas figuras y en la actualidad sólo se contempla en diversos Estados de nuestro país, los ejemplos más recientes son los del Distrito Federal para determinar, primero, la designación por parte de los ciudadanos, de sus representantes políticos y el más actual, sobre la construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico.

“A pesar de ser el plebiscito una institución puramente democrática, su pasado lleno de contradicciones ha jugado un papel decisivo para convertirlo en la figura más atacada de la democracia semidirecta, por varios autores distinguidos en el derecho y la política debido al mal uso que se le dio durante las autocracias (en Italia, Benito Mussolini, Los Napoleones en Francia) ya que con frecuencia fue utilizada para encubrir violaciones de los derechos y atropellos jurídicos perpetrados por éstas, en sus toperas, en contra del pueblo que ingenuamente les daba su aval en una consulta plebiscitaria sin conocer realmente las intenciones de esos negligentes. Por eso se ha llegado a sostener, con razón o no, que ‘el plebiscito consiste para el cuerpo electoral en dar su confianza a un hombre y confirmar así la adhesión a su política nacional’. Es pues, una votación respecto de un hombre; no se trata de escoger entre dos o varios candidatos, sino de afirmar la conformidad de la nación con las orientaciones políticas de un gobernante, de aquí surge la doctrina francesa dándole al plebiscito un carácter de referéndum imperfecto o deficiente desde el momento en que no ofrece ninguna alternativa al cuerpo electoral, cuya decisión se limita a suscribir o rechazar un acto

elaborado previamente sin intervención alguna (ni siquiera indirecta o representativa y de los ciudadanos)".⁶¹

Pese a lo transcrito en el párrafo anterior, lo interesante de esta institución consiste en darle al pueblo la oportunidad de participar en cuestiones de índole político, la gente decide al final; lo más importante es el grado de participación alcanzado con el plebiscito, lo cual resulta innegable desde cualquier punto de vista que se vea; es más, gracias a éste y contrario a su pasado, se han logrado abatir tiranías consideradas eternas, ahí esta el ejemplo de Augusto Pinochet en la República de Chile.

1.1.2. Concepto.

La voz plebiscito deriva del latín *plebiscitum*, de *plebis* –pueblo y *scitum* –decisión. Literalmente, resolución del pueblo.

Lo anterior permite tener una perspectiva general de la figura en estudio, una idea más amplia, se presenta dentro de las *Institutas de Justiniano*: "*plebiscitum est quod plebs, plebeyo magistrado interrogante, veluri tribuno, constituebat*" (plebiscito es lo que interrogado por uno de sus magistrados, cual un tribuno, establecía la plebe).⁶²

⁶¹ DOMÍNGUEZ COBIAN, José Tirso. *Consecuencias Jurídico-Sociales del Referéndum y del Plebiscito*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1989, p. 39.

⁶² *Op. Cit.* p. 15.

Desde otro punto de vista, *Mario Martínez y Roberto Salcedo*, señalan:

“Consulta directa que hace al pueblo el Poder Ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado.

En la actualidad, en los regímenes democráticos, el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a las personas sobre algún asunto político de excepcional importancia en la vida colectiva, que por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos. Como medio de expresión de opinión popular, el plebiscito es una genuina manifestación de democracia directa. Es una forma de votación de todo el pueblo, por lo que también se conoce como la ley de la gente.”⁶³

Por su parte *Rodrigo Borja*, nos dice: “Es otra de las formas de participación popular en los regímenes democráticos. Consiste en la consulta directa a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva —la decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o cesión de territorios, secesión, unión real con otro Estado o cualquiera otra cuestión trascendental— que, por comprometer el destino nacional requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos”.⁶⁴

Al respecto, *Manuel Osorio y Florit*, nos dice: “plebiscito es — dejando de lado su acepción jurídico-romanista — la resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos y también consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante

⁶³ MARTINEZ SILVA, Mario, SALCEDO AQUINO, Roberto, *Diccionario Electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999, pp. 552-554.

⁶⁴ BORJA, Rodrigo, *Op. Cit.*

la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende.⁶⁵

La anterior definición, se refiere a facultades que sobrepasan las otorgadas a cualquier Constituyente, la anexión o separación de algún territorio del país (el ejemplo más ilustrativo es el plebiscito efectuado en Canadá cuya finalidad era conocer si la población canadiense estaba de acuerdo o no sobre la separación del territorio de Québec del gobierno de la hoja de maple), o bien la forma de gobierno.

Rafael de Pina entiende al plebiscito “como la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes, entendiendo que estos últimos sean de naturaleza estrictamente política”

Hugo Hernández Martínez, precisa: “Consiste en la consulta directa de los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva –la decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o cesión de territorios, secesión, unión real con otro Estado o cualquier otra cuestión trascendental- que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos”.⁶⁶

⁶⁵ OSORIO Y FLORIT, Manuel. *Op. Cit.*

⁶⁶ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Hugo, “La democracia semidirecta en México”, *Altamirano. Revista del Honorable Congreso del Estado de Guerrero*. Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri. Año 3, segunda época. julio-agosto 2001. p 178 y 179.d

El tratadista *Carl Schmitt* lo define como "La votación popular sobre confirmación o no confirmación de un acuerdo del cuerpo Legislativo. La expresión se reservará adecuadamente para el caso en que se someta a los ciudadanos con derecho a voto, para su decisión definitiva un acuerdo de la representación popular."⁶⁷

La autora *María Moliner* dice que "el plebiscito es el método para legitimar una resolución política grave, que consiste en someterla a la votación de todos los ciudadanos, los cuales se manifiestan a favor o en contra de ella."⁶⁸

Para *García-Pelayo* el plebiscito es "la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra: No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica".⁶⁹

En el lenguaje corriente, explica *Loewenstein*, el concepto "plebiscito" se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones. Sin embargo, aunque esta expresión ha sido generalmente usada para designar las votaciones sobre la "forma de Estado", debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas. En la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial: la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o bien, el cambio de soberanía

⁶⁷ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Hugo. *Op. Cit.*

⁶⁸ *Op. Cit.*

⁶⁹ DOMÍNGUEZ COBIAN, José Tirso. *Op. Cit.* p. 24.

de todo un territorio. Una verdadera ola de plebiscitos se produjo tras la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial; el plebiscito encontró pocos defensores y fue tan sólo usado en algunos casos para fijar los consiguientes cambios territoriales.⁷⁰

La visión de *Tena Ramírez* –coincide con la de Loewenstein: “...El plebiscito implica la alteración, en el sentido del cesarismo, del método del referéndum; allí la voluntad no es activa, sino pasiva, al delegar en un hombre la expedición de la ley fundamental, generalmente después de un golpe de Estado; se ha dicho, por eso, que es una firma en blanco que coloca la nación para que la utilice el caudillo.”⁷¹

Para *Martínez Sopreda*, el plebiscito consiste en trasladar al cuerpo electoral la adopción definitiva de una resolución política, que puede recaer sobre una cuestión, un texto no legislativo, una política determinada o una persona. Pero el mismo autor reconoce que, no obstante esa diferenciación, existe el obstáculo de que en el lenguaje político ordinario “plebiscito” tiene connotaciones peyorativas y suele usarse como sinónimo de procedimiento dirigido a obtener la aclamación popular de un líder. El plebiscito –enseña dicho autor- es consultivo si la decisión del cuerpo electoral no vincula jurídicamente a los titulares de la potestad a que corresponda la decisión, o vinculante, si se produce el efecto obligatorio.⁷²

⁷⁰ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, “Democracia Semidirecta y Participativa”, *“Democracia y Gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional”*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001. p. 95 y 96.

⁷¹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *Democracia Op. Cit.*

⁷² *Ibidem*

Las anteriores definiciones comparten elementos en común, los cuales son, a saber, los siguientes:

- Se trata de una consulta al pueblo por el Poder Ejecutivo.
- Recae sobre asuntos políticos de excepcional importancia.
- Se pretende llegar a la toma de una resolución definitiva mediante el voto popular.
- Se legitima la resolución a tomar mediante la participación popular.

De estos elementos podemos desprender, en consecuencia, una definición en la que se armonicen todos estos elementos y, con la intención de que ésta se más amplia que las hasta ahora señaladas.

Así, tenemos, que el plebiscito es la consulta realizada al pueblo por el Poder Ejecutivo, sobre un asunto de carácter "político" de excepcional importancia para la vida de un Estado, para que sea a través, del voto popular de la población interesada o perteneciente a ese Estado, que se tome una resolución definitiva sobre el acto cuya aprobación se pretende, dotándola así de plena legitimación ante todos.

Por otro lado, el plebiscito es también una forma de autorización o aprobación del electorado para la toma de decisiones trascendentales en temas y aspectos de carácter administrativo y de otro tipo, cuya atribución se asigna por la ley a los titulares de los diferentes poderes ejecutivos. La inclusión jurídica y la utilización del plebiscito tiende a incrementarse,

mostrando por parte del *kratos* la necesidad de que el pueblo decida sobre este tipo de cuestiones, y por otro lado, el requerimiento de la autoridad gubernamental de la búsqueda de apoyo para unas determinaciones que inicialmente podía tomar con toda libertad, conforme al encuadramiento de sus atribuciones en la ley.

1.1.3. Naturaleza Jurídica.

Para explicar la naturaleza del plebiscito tendremos que recurrir, inicialmente, a la teoría general del acto jurídico y, primordialmente, a una especie de éste, a saber, el acto administrativo.

“Desde el principio del presente siglo, principalmente, en Europa Occidental y, específicamente, en Francia, apareció el sentimiento de la necesidad de una teoría general de los actos jurídicos y los esfuerzos de su elaboración”.⁷³

La teoría general del acto jurídico ha tenido un desarrollo importante, influenciada profundamente por el Derecho Civil y han sido autores de esta materia los que con más frecuencia lo tratan y, desde luego, se percibe esta influencia en su desarrollo doctrinal y en que éste se plasma, por lo menos en México, en los códigos civiles, tanto federal, como estatales.

⁷³ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 9ª ed., México, Primer curso, Porrúa.

Generalmente en la doctrina el acto jurídico es definido como una manifestación de voluntad, encaminada a provocar o producir efectos de derecho, con la manifiesta intención de que se realicen esos efectos.

El acto administrativo como especie del acto jurídico evidentemente participa de las características del acto jurídico, es la expresión de una voluntad y produce efectos jurídicos; sin embargo, el acto administrativo tiene características propias, que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales, laborales o mercantiles.

El acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.

De lo reseñado, podemos manifestar, en principio, que en un sentido lato, el plebiscito, es un acto jurídico, ya que a través de él, la manifestación de la voluntad humana pretende producir efectos jurídicos en la esfera legal, es decir, el hombre conscientemente efectúa determinados actos encaminados a producir consecuencias jurídicas en el derecho; en estricto sentido, se ubica dentro de la especie del acto administrativo, toda vez que se nutre de los elementos particulares que visten a éste, como lo son los mencionados en el artículo 3° y 4° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a saber: a) ser expedido por órgano competente [autoridad competente]; b) cumplir con la finalidad

interés público; c) constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida; d) estar fundado y motivado; [tratándose del Distrito Federal, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y Ley de Participación Ciudadana]; e) expedido conforme a las reglas del procedimiento administrativo; f) señalar el lugar y fecha de su emisión; g) tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado, en el caso de ser recurribles deberá indicarse los recursos que procedan, y; h) los actos administrativos de carácter general deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, para que produzca efectos jurídicos.

De estos elementos y los esenciales de todo acto jurídico como son la declaración de voluntad y el objeto, desprendemos, que el plebiscito, en principio, es un acto administrativo, ya que, para dar origen a una convocatoria plebiscitaria, es necesario que el sujeto activo que la emite sea una autoridad administrativa competente y no un sujeto de derecho privado como lo es en el acto jurídico en sentido lato y, que por tanto, deberá versar sobre un acto posible y lícito (recaer sobre temas permitidos en el Código Electoral del Distrito Federal y la Ley de Participación Ciudadana de dicha entidad, por ejemplo), cumplir con la finalidad de preservar el interés público, constar por escrito y estar debidamente fundada y motivada la convocatoria por la cual se dé a conocer, misma que deberá expedirse conforme al procedimiento que la respectiva ley al efecto decreta.

Sin embargo, en los plebiscitos realizados con motivo de hechos o sucesos concernientes a la estructura esencial del gobierno o del Estado han adoptado naturalezas jurídicas muy diversas en los casos concretos, presentándose ahora como condiciones resolutivas de nuevas estructuras constitucionales ya instauradas (como por ejemplo, sucede con los plebiscitos celebrados en varias regiones de Italia, en 1860-1870, acerca de su incorporación, ya ocurrida, al reino de Cerdeña, o de Italia, y acerca del mantenimiento de la institución monárquica con la dinastía saboyana, que había extendido allí su autoridad) y ahora, en cambio, como condiciones suspensivas de las nuevas estructuras constitucionales subordinadas para su plena realización, al resultado positivo de la correspondiente manifestación popular (como ocurrió, por ejemplo, en los numerosos plebiscitos, celebrados después de la Primera Guerra Mundial).⁷⁴

No obstante, detrás de esta discusión está el problema de la legitimidad, es decir, la toma y ejecución de decisiones no arbitrarias, sino por el contrario, que la autoridad ostente el derecho de hacer cumplir las determinaciones incluso, si es necesario, con el uso de la fuerza y, el plebiscito es, justamente, el método ideal para legitimar una resolución política grave mediante la toma de decisiones públicas.

Por tanto y partiendo del principio de que las decisiones gubernamentales deben ser lo más legítimas posibles y que los

⁷⁴ DOMÍNGUEZ COBIAN, José Tirso. *Consecuencias Jurídico-Sociales del Referéndum y del Plebiscito*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1989. p. 38 y 39.

mecanismos que permiten llegar a ellas tienen que ser aceptados como válidos, la conclusión, en principio, sería la de considerar como única y especial finalidad de esta institución la adhesión a una política para llevar o mantener algún hombre en el poder, por medio del voto de los ciudadanos; empero, por otro lado, puede afirmarse válidamente que este instrumento de expresión, lo es efectivamente del sentir ciudadano y no así únicamente de la maquinación unipersonal, como fácilmente se advierte de los procesos ocurridos, entre otros, en Chile (aprobación de una nueva Constitución), Brasil (establecimiento del sistema presidencialista) y Canadá (decisión sobre límites territoriales), en donde el *demos* impuso su voluntad soberana.

1.1.4. Características.

Las características propias e inherentes del plebiscito que lo hacen diferente de cualquier institución democrática que se le asemeje, son las siguientes:

- Es un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad.
- Considerado como una forma de autorización o aprobación del electorado para la toma de decisiones trascendentales en temas y aspectos de carácter administrativo, cuya atribución se asigna por la ley a los titulares de los diferentes poderes ejecutivos.

- Funciona como un procedimiento de consulta a las personas sobre algún asunto político de excepcional importancia en la vida colectiva que, por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos.

- Es una genuina manifestación democrática dado que constituye una forma de consulta popular.

- Es también un procedimiento de legitimidad política y por tanto, el objeto del plebiscito son los actos políticos y las medidas de gobierno, bajo ninguna circunstancia tiende a interferir en actos de índole normativo o legislativo.

- La decisión del pueblo plasmada a través de este procedimiento llega a ser única e indivisible, superando el carácter controversial y de enfrentamiento que el asunto consultado pudo tener en el pasado, por medio de este instrumento la población de un país resuelve un problema político de manera pacífica.

- Puede actuar a modo de condición suspensiva o resolutive, porque para tomar la decisión sobre una cuestión política de importancia nacional sería necesario acudir a la celebración de un plebiscito.

- Es un instrumento adoptado para solucionar problemas de nacionalidad de los habitantes de un territorio disputado entre varias naciones, para legalizar anexiones territoriales, para casos de

autodeterminación nacional y para resolver problemas relacionados con las minorías.

- Es complementario y no antónimo del sistema democrático representativo, ya que rectifica las posibles desviaciones, en materia política, por parte de los representantes de la sociedad.

El plebiscito es muy recomendable y “dentro de un auténtico régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes ya que para eso existe la función electoral; ni menos un arbitrio para legitimar un poder de facto, sino que es o debe ser el instrumento de expresión de la opinión de los electores sobre ciertos problemas políticos de especial importancia dentro de la comunidad. Utilizado en esta forma, el plebiscito reivindica su originaria condición democrática y se torna una herramienta adecuada y legítima al servicio de la opinión pública.

Las características de mayor relevancia, de las antes indicadas, son aquellas que resaltan con absoluta lisura su carácter estrictamente político y su nula injerencia en cuestiones normativas.

1.1.5. Clases de Plebiscito.

Este apartado, por creerlo acertado, lo sujetaré a dos cuestiones, los plebiscitos vinculantes y facultativos.

Los primeros son los que se presentan cuando en el respectivo proceso electivo, acuden a expresar su postura una cantidad prevista en la ley de personas, haciendo que la decisión expresada sea la ganadora, resultando por ende, de observancia obligatoria para el convocante del procedimiento plebiscitario.

"Artículo 21. Ley de Participación Ciudadana. Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a al tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal."

En sentido contrario al anterior, resulta facultativo, cuando el número de votantes no alcanza el límite fijado en ley, deviniendo, por tanto, en facultad del responsable ejecutar o no la posición triunfante.

1.1.6. Ventajas y desventajas.

Para la exposición de este tema, se tomará como base lo escrito , respecto al tema, por *Gerardo Toache López, Miguel Carbonell, Juan Miguel Martínez Mallen y Jean-Francois Prud-Homme*, en sus respectiva obras, para la cual remito a la bibliografía de este trabajo.

Dentro de las ventajas que se pueden resaltar del procedimiento plebiscitario tenemos:

- Expresa de manera pura los intereses individuales.

➤ Esta figura permite la manifestación del electorado en la toma de decisiones y es complementaria de la democracia representativa.

➤ Se estimula la participación del electorado en materia política y, por lo tanto, el aumento del interés en la toma de decisiones.

➤ Incrementa la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión.

➤ Reduce los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias.

➤ Constituye una nueva forma que permite combatir las tendencias tecnocráticas o las demagógicas, uno de los peligros de las sociedades de masas.

➤ Institucionalmente, legitima aspiraciones de participación colectiva.

Muchos argumentos han sido utilizados para apoyar el uso de los mecanismos de consulta directa. Los principales son los siguientes:

➤ Permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidista. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a estancamientos legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

➤ Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales: Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar decisiones.

➤ Estimula la participación ciudadana e incrementan el entendimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.

➤ En el discurso populista, aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

➤ Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.

➤ Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

➤ Finalmente, es un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos.

Los argumentos en contra, son los que señalan con énfasis los efectos del debilitamiento de las instituciones democráticas a causa de los procedimientos de democracia semidirecta, como son los siguientes:

➤ Es un instrumento "maniqueo", que al mismo tiempo pone de manifiesto la debilidad de la democracia representativa.

➤ Implica la toma de decisiones entre dos opciones (por lo general "sí" o "no"). Y considerando la complejidad de los problemas que presenta la sociedad actual, el definir entre dichas opciones, radicalizaría las posturas ante tales problemas, implicando que, en vez de su pronta resolución, los mismos se agraven.

➤ Debilitan el gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

➤ Considerando la debilidad de la democracia representativa, tomando en cuenta el incipiente sistema de partidos, su eficacia resulta dudosa. Sería conveniente que se reforzara primero a ésta, para que una vez consolidada el plebiscito sea un auténtico complemento.

➤ El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito, sus miembros se encuentran regularmente, entablan diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.

➤ Contrariamente a lo que afirman sus defensores estos mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.

➤ Sin un sistema representativo fuerte, el plebiscito podría ser empleado para legitimar decisiones que no representen la votación de la mayoría, a través de prácticas que manipulen los resultados.

➤ El principio de mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.

➤ La interpretación de los resultados plantea problemas, no hay manera de medir realmente la intensidad del apoyo a las decisiones y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados; en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera totalmente opuesta a la mayoría.

➤ Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.

La democracia semidirecta, como ya se ha mencionado, tiene ventajas y desventajas. Su utilidad depende estrechamente del uso que de ella hagan los partidos y el resto de los grupos de influencia que actúan en las sociedades complejas de la actualidad. En cualquier caso, no sobra enfatizar que es muy importante entender que cualquier tipo de consulta que se haga al electorado, debe estar apegada a derecho y que ni aún con el consentimiento del pueblo, pueden pasarse por alto las limitaciones constitucionales y legales establecidas. Esto, lejos de ser un afán conservador, es una garantía para todos los ciudadanos. Trátese de las

mayorías y para las minorías. Solamente apegándose estrechamente a lo que dispone el orden jurídico podrán tener legitimidad las consultas populares que se lleven a cabo. De otra manera, pueden convertirse en poco más que fáciles expedientes de los gobernantes para encontrar la forma de ponerse por encima de las reglas y a la normatividad vigente.⁷⁵

Ciertamente, es imprescindible que toda consulta realizada al pueblo, mediante cualquier mecanismo de democracia semidirecta, se sujete infaliblemente al orden jurídico que le da vigencia, sin embargo, ante lo novedoso de estas figuras y la ausencia de normas lo suficientemente casuísticas, en necesario, paralelamente, a la cuestión de legalidad, la participación de una opinión pública concientizada y enérgica, capaz de reaccionar frente a los intereses fraudulentos, corruptos y manipulaciones electorales

1.1.7. El plebiscito en las democracias occidentales.

Desde fines de la Segunda Guerra mundial y hasta los años ochenta, el contenido de las consultas sirvió preferentemente a la forma del Estado nacional y supranacional; por ello predominan los aspectos constitucionales del poder y la soberanía. No obstante, un segundo fenómeno ha cobrado relevancia, la diversificación sobre cuestiones

⁷⁵ CARBONELL, Miguel. *Anuario Jurídico*, Nueva Serie, 1997, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, p. 122.

sociales prácticas, éticas, morales y otras más propias de la legislación común.⁷⁶

Temas de la práctica plebiscitaria en las democracias occidentales. ⁷⁷	
Cuestiones constitucionales.	29
Cuestiones éticas y morales.	8
Cuestiones prácticas.	9
Cuestiones territorio/soberanía.	15
OTAN, calidad de miembro.	1
Otras.	7
TOTAL.	70

“El contenido de los asuntos constitucionales y otros que no lo son muestra la significación variable que tiene para los pueblos europeos: prescripciones, cinco; formas de estado, seis; órganos del Estado, tres; derecho de sufragio, particularmente el criterio de edad, nueve; reforma del sistema, tres; derechos de los partidos, tres. Le sigue en importancia el rubro de cuestiones de territorio y soberanía, referidas sobre todo a la pertenencia a la entonces llamada Comunidad Económica Europea. Presentan una recurrencia menor las cuestiones prácticas, relativas a la adopción de niños, renta, derecho de propiedad, energía nuclear, tránsito. En un rango similar de importancia están las cuestiones éticas y morales: vida del no nacido y aborto, uno; divorcio, dos; prohibiciones, cuatro; posición de la Iglesia, uno. Otras no están especificadas.

⁷⁶ RENDÓN CORONA, Armando. “La Administración frente a los desafíos del cambio social”, *Revista Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma Metropolitana. Nueva época, año 20, número 48, enero-junio de 2000. p. 310.

⁷⁷ RENDÓN CORONA, Armando. *Op. Cit.*

El contenido de la práctica plebiscitaria es variable en los países europeos occidentales y no permite apreciar ninguna tendencia uniforme en ellos. Un primer grupo de países registra un sólo caso: Austria (cuestiones prácticas), Bélgica y Grecia (forma de Estado), Finlandia (prohibición), Gran Bretaña (reforma a la Unión Europea).

En la posición opuesta están dos países (además de Suiza) que son los que más recurren a la decisión plebiscitaria, Dinamarca con dieciséis casos e Irlanda con trece, sobre una gran variedad de asuntos, lo que indica que, más que tratarse de un recurso político, es un sistema político. En Dinamarca los asuntos versaron sobre prescripciones constitucionales, ocho (órganos del Estado, derecho de sufragio); cuestiones prácticas cuatro; pertenencia a la Unión Europea, dos, y otras. El único campo en el que no se ha aplicado es en el de las cuestiones éticas y morales. Por su parte, Irlanda registra trece consultas sobre prescripciones constitucionales (siete, sobre órganos del Estado, derecho de sufragio, reforma del sistema; tres relativos a aborto, divorcio y posición de la Iglesia; uno respecto a cuestiones prácticas, y dos, a la pertenencia a la Unión Europea).

En el largo periodo mil novecientos–mil novecientos noventa y tres, se practicaron de la siguiente manera: en Suiza, cuatrocientas catorce veces; en el resto de Europa, ciento cuarenta y nueve. Más recientemente, desde mil novecientos setenta y ocho y hasta principios de los años noventa, en Francia se ha usado con menor frecuencia que antes de mil

novecientos setenta y ocho, mientras que en Italia se han realizado cinco de mil novecientos cuarenta y cinco a mil novecientos setenta y ocho y quince posteriormente; Suiza sigue siendo el país que más práctica la consulta popular: También en estos años se ha puesto en marcha con una intensidad variable, por lo que se puede afirmar que los sistemas donde propiamente existe una democracia plebiscitaria son Suiza, Dinamarca e Irlanda. En un rango medio (de cuatro a seis consultas) están Francia, Italia, Noruega y Suecia. Mientras su uso es poco frecuente en España, Islandia y Luxemburgo (de dos a tres) y finalmente es irrelevante en Austria, Bélgica, Finlandia, Gran Bretaña y Grecia.”⁷⁸

Práctica plebiscitaria en países europeos. ⁷⁹	
Austria	1
Bélgica	1
Dinamarca	16
España	3
Finlandia	1
Francia	6
Gran Bretaña	1
Grecia	1
Irlanda	13
Islandia	2
Italia	4
Luxemburgo	3
Noruega	5
Suecia	4
TOTAL	61

⁷⁸ *Op. Cit.* p. 311-313.

⁷⁹ *Ibidem*

Francia país de una larga tradición de consultas populares, ha utilizado el plebiscito en diversas ocasiones y sentidos, así entre los años de mil ochocientos setenta y mil novecientos setenta y tres, fue utilizado como "instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza:

- Para aprobar las constituciones de los años I, II y VIII después de la revolución.

- Para ratificar los cambios constitucionales que hicieron de Napoleón sucesivamente cónsul, cónsul vitalicio y emperador.

- En mil ochocientos quince la restauración del imperio pasó por las mismas vías.

- La legitimación del golpe de Estado de Luis Napoleón en diciembre de mil ochocientos cincuenta y uno.

- La anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

Durante la "tercera República" se abandonó la práctica, pero posteriormente los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron a plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en los últimos años este instrumento de gobierno ha sido muy poco utilizado.⁸⁰

⁸⁰ PRUD'HOMME, Jean-Francois. *Op. Cit.* p. 41-48.

En un futuro se pretende seguir su utilización para dar solución a los problemas de la política exterior francesa, incluso existen propuestas para introducir la modalidad de iniciativa popular y para extender la aplicación de la democracia al ámbito de los problemas sociales, pero hasta la fecha no se ha traducido en proyecto de ley.

En la Gran Bretaña, país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica, la noción de consulta directa ha sido introducida en el debate británico de forma reiterada, desde el siglo XIX, pero igualmente se ha impuesto la idea de la democracia representativa.

En el debate político, las tendencias de las fracciones de conservadores y laboristas fueron contrarias, los primeros se inclinaron por la defensa de las formas de participación política, mientras que los últimos se mostraron cautelosos, pues temían que el gobierno, Wilson, Heath y Torpe reclamaron la idea de las propuestas legislativas orientadas hacia el cambio social.

“Desde mil ochocientos cincuenta, en el ámbito local mediante disposición administrativa se estableció que para la instalación de librerías públicas municipales deber ser sometida a votación. Lo mismo ocurre respecto a la apertura de cines y de los “pubs”, los domingos. También se utiliza para tratar de encontrar soluciones a problemas regionales; en mil novecientos setenta y tres, el *home rule* fue llevado a votación en Irlanda

del Norte y pronto se hará lo propio con la devolución de poder a Escocia”.⁸¹

El ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea dio lugar al único plebiscito nacional en su historia.

La iniciativa provino de los opositores al consenso proeuropeo de los jefes de los partidos políticos. Antes en mil novecientos setenta, 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.

Sin embargo, en mil novecientos setenta y dos, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Laboralista votó, por una escasa mayoría, a favor de una consulta nacional sobre la adhesión a la Comunidad. En la campaña de octubre de mil novecientos setenta y cuatro, el tema se transformó en promesa electoral: los “laboralistas” insistían en renegociar los términos de la participación británica ante los esfuerzos integracionistas europeos.

En marzo de mil novecientos setenta y cinco, el gobierno laboralista introdujo una ley sobre las consultas directas ante el Parlamento, que constituyó una especie de paréntesis con respecto a la vida política

⁸¹ *Op. Cit.*

ordinaria. Así, la compilación de los votos debían 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 a 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 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 dieciséis ministros estaban a favor de la adhesión y siete en contra. La campaña duró tres semanas y el "sí" ganó con más de sesenta y siete por ciento de los sufragios.

El plebiscito no se ha vuelto a utilizar a nivel nacional en el Reino Unido, aún cuando ciertos políticos conservadores estuvieron a favor, durante un tiempo, de este tipo de consulta pública.⁸²

La tradición democrática participativa suiza, 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 mil ochocientos dos, reinauguró la tradición. Luego, entre mil

⁸² *Loc cit.*

ochocientos treinta y mil ochocientos cuarenta, con la “regeneración liberal”, la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular. En mil ochocientos cuarenta y ocho, otra Constitución federal fue sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el plebiscito obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución federal. A partir de mil ochocientos setenta y cuatro, 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 mil novecientos veintiuno y mil novecientos setenta y siete, ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.

En un principio, las iniciativas populares eran empleadas solamente para la revisión total de la Constitución, pero a partir de mil novecientos ochenta y uno fue posible usarlas, también para enmiendas parciales.

El plebiscito en Suiza no es un instrumento del gobierno central, por eso, sus resultados no son indicativos sino obligatorios, adquieren fuerza de ley.

Todos los cambios a 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, la aprobación requiere de una doble mayoría; de los sufragios expresados y la de los cantones.

“Los plebiscitos opcionales se aplican a todas las leyes y decretos promulgados por el gobierno federal. Una petición formulada por cincuenta mil ciudadanos obliga a que se celebre una votación sobre alguna medida legislativa, en un plazo de noventa 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 tienen que llevarse a referéndum.”⁸³ Es de precisarse, que conforme a lo expuesto, el procedimiento que debía recaer para la aprobación de estos cuerpos normativos promulgados por el gobierno federal, debiera ser el referéndum y no el plebiscito, en razón, de que este último debe versar sobre cuestiones políticas y no sobre normas.

En Suiza, las iniciativas populares se aplican únicamente para el cambio constitucional; los ciudadanos no pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de leyes ordinarias o de decretos. Esta prohibición orienta la acción legislativa de los ciudadanos hacia el cambio de la Constitución. Las normas de formulación de las iniciativas requieren la recabación de cien mil firmas, durante un periodo que no puede exceder los dieciocho meses, y los promotores de éstas son responsables de formular el contenido de las modificaciones que se sugieren. Como en el caso de los referéndum constitucionales, la aprobación requiere una doble mayoría: la de los votantes y la de los cantones.

Esos 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

⁸³ *ibidem*.

más bien bajo. De las doscientos noventa y siete presuntas consultas públicas formuladas entre mil novecientos cuarenta y ocho y mil novecientos setenta y ocho, sólo siete por ciento corresponden a leyes, tratados y decretos ratificados en Suiza durante este periodo. En el mismo lapso, se llevaron a cabo ciento veinticinco iniciativas populares, de ellas, solamente setenta y cuatro cubrieron los requisitos para ser llevadas a consulta directa y se adoptaron apenas siete. En términos de participación, la tendencia es similar a las que registran las elecciones de cargos políticos y muestra un declive con el transcurso del tiempo: en mil novecientos cuarenta y cinco, la tasa de participación se ubicó en alrededor de sesenta por ciento del electorado; desde entonces, ha alcanzado más de cuarenta por ciento de participación.

Entre las críticas más comunes en la práctica plebiscitaria Suiza, se anotan:

- Recurrir de manera frecuente a la consulta pública crea un cierto cansancio en el electorado, lo que se refleja en una baja participación.
- El procedimiento no se presta a la solución de problemas complejos; por eso, la formulación de las preguntas es ambigua y difícil de entender.
- La intención democrática del procedimiento es subvertida por la acción de grupos de presión grandes y económicamente fuertes, los cuales logran sacar provecho de la apertura del proceso legislativo.

Los plebiscitos más exitosos son los que nunca se llevan a cabo: el Parlamento elabora las leyes bajo la amenaza constante de la democracia semidirecta, lo que tiende a favorecer el consenso.

Sin embargo, se ha señalado que esto encuentra justificación, en tanto la proporcionalidad del sistema electoral hace que desde los años sesenta sean tres las fuerzas políticas 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 partidos e incentivos fuertes hacia el gobierno de consenso. Es por ello que la existencia de mecanismos de consulta directa aparecen como un contrapoder legislativo, que obliga al acuerdo o que permite forzar soluciones más audaces sin afectar los equilibrios políticos.⁸⁴

1.1.8. El Plebiscito en Latinoamérica.

Desde principios de los años noventa se han extendido en América Latina diversas formas de democracia semidirecta, como lo es el plebiscito.

“Se ha comentado que las diversas formas de democracia en América Latina han tratado de llenar el vacío producido por la crisis de los

⁸⁴ *Ibid.*

partidos y como una fuente de líderes que han ofrecido una mayor democracia participativa y de mayor relación con el pueblo (Fujimori, en Perú, Bucaran, en Ecuador; y Chávez, en Venezuela). En otros países se ha buscado una válvula de escape a situaciones de conflicto social que han amenazado el colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia).

Pese a los avances de la democracia directa en América Latina, cabe destacar que la mayoría de los países del área no tiene en la práctica un alto componente de la misma a nivel nacional”.⁸⁵

El plebiscito no es muy frecuente, sin embargo, está previsto en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Uruguay. La convocatoria al mecanismo referido es obligatoria en Costa Rica, Chile y Uruguay, es facultad potestativa de la Ley Suprema colombiana. La materia objeto de votación plebiscitaria es la modificación del texto constitucional, y sus efectos son vinculatorios para la autoridades.⁸⁶

⁸⁵ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, “Las Formas de Democracia Directa”, *Sistema Representativo y Democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 434-437.

⁸⁶ CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. “Democracia Semidirecta en México”, *Democracia y gobernabilidad, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Tomo II, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 200.

A continuación se presenta un cuadro que contiene los ejercicios plebiscitarios desarrollados en América Latina.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto.
Brasil	abril 1993	Plebiscito	Monarquía o República.	República	Legitimador del régimen vigente, vinculante.
Brasil	abril 1993	Plebiscito	Parlamentarismo o presidencialismo.	Presidencialismo	Legitimador del régimen vigente y del sistema presidencialista.
Chile	septiembre 1980	Plebiscito	Nueva constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobada	Nueva Constitución un nuevo sistema electoral.
Chile	octubre 1988	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del presidente general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitió, la continuación y aceleración de la apertura democrática.
Ecuador	enero 1978	Plebiscito	Constitución	Aprobada	Legitimación de transición.
Panamá	agosto 1998	Plebiscito	Reforma constitucional. Reelección inmediata del presidente y tres puntos.	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares.
Perú	octubre 1993	Plebiscito	Nueva Constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori.
Uruguay	noviembre 1989 noviembre 1994 diciembre 1996	Plebiscito	Reformas constitucionales noviembre 1989 y 1994. Normas para proteger a jubilados y pensionistas. Diciembre 1996. Cambio del sistema electoral.	Aprobadas 1989, 1994 y 1996.	Aprobación de acuerdos previos de la clase política sobre forma de gobierno y de iniciativas populares de grupos retirados y pensionados (1989-1994).
Uruguay	noviembre 1980 agosto 1994 noviembre 1994 octubre 1999	Plebiscito	Reformas constitucionales 1980. Nueva Constitución (origen gobierno militar). Agosto 1994. Reforma constitucional separando elecciones municipales y nacionales. Noviembre 1994. 27% del presupuesto para la enseñanza.	Rechazados 1980; agosto 1994; noviembre 1994; octubre 1999 (a) y octubre 1999 (b)	Sólo en 1994 se rechazó un acuerdo previo de la mayoría de la clase política. En los otros casos, una es iniciativa legislativa minoritaria, otra de un grupo de interés y la tercer es una propuesta militar de 1980.

			Octubre 1999. Dos reformas: a) Prohibición de postularse a miembros de empresas estatales, y b) Porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.		
Venezuela	diciembre 1999	Plebiscito	Reforma Constitucional.	Aprobado	Procesos que formaron parte, junto a elecciones del presidente, diputados y gobernadores, está la iniciativa del presidente Chávez para replanear la fórmula política y social del país.

Finalmente, cabe destacar que en los últimos años se han dado dos plebiscitos famosos. El de Chile, en mil novecientos ochenta y ocho, que provocó la salida de la Presidencia de Augusto Pinochet, y el de Brasil, de mil novecientos noventa y tres, mediante el cual el pueblo reiteró la República y el sistema presidencial, negándose a la opción de la monarquía y del régimen parlamentario.⁸⁷

1.1.9. El Plebiscito en la legislación mexicana.

Es un instrumento que se prevé en veintiún Estados de la República Mexicana, generalmente se establece que puede versar sobre decisiones

⁸⁷ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Op. Cit.*, p. 247.

para la vida pública de la entidades federativas, o bien para la creación, división, supresión o unificación de municipios.

ESTADOS.⁸⁸
AGUASCALIENTES. *
BAJA CALIFORNIA.
BAJA CALIFORNIA SUR.
COAHUILA.
COLIMA.
CHIAPAS. *
CHIHUAHUA. **
DISTRITO FEDERAL.
GUANAJUATO. ***
GUERRERO. *** ♣
JALISCO
MICHOACÁN. * ♦
MORELOS.
OAXACA
PUEBLA. *
TABASCO. *
TAMULIPAS.
TLAXCALA.*
SAN LUIS POTOSÍ.
SINALOA. *
VERACRUZ .
ZACATECAS.

* Indica que la figura está consignada en la Constitución local, pero carece de Ley de Participación Ciudadana o el procedimiento no está contenido en ella.

** El procedimiento de realización está en el Código Electoral.

*** Poseen reglamentos de Participación Ciudadana que sólo tocan materias de organización comunitaria.

♣ Aunque incorrectamente se denomina en la Constitución local como referéndum.

♦ Los jefes de tenencia o encargos del orden se nombran a través de lo que equivocadamente se denomina "plebiscito", razón por la cual únicamente se enumera pero no debe tomarse esta Entidad como ejemplificativa de esta institución.

⁸⁸ ALARCÓN OLGUÍN, Víctor. "Leyes de Participación Ciudadana en México", *Democracia y formación ciudadana*, Colección sinergia 2, Instituto Electoral del Distrito Federal, México, 2002, pp 120 y 121.

Actualmente existe el plebiscito a nivel municipal en nueve estados (Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas).

Las materias excluidas de las consultas plebiscitarias, coinciden con las que se restringen para los casos del referéndum, a saber, las relativas a la materia tributaria, ingresos y egresos públicos, así como las relativas a los poderes del Estado.

Así, en lo tocante al Distrito Federal, resulta interesante abordar las experiencias más recientes, en cuanto a la figura de participación ciudadana semidirecta en atención.

La falta de un gobierno propio en el Distrito Federal –desde que fue suprimido el régimen municipal en mil novecientos veintiocho–, la multiplicación de sus necesidades y el incremento demográfico de las zonas conurbadas hizo que órganos como el Consejo Consultivo, como máximo interlocutor entre el Departamento del Distrito Federal (dependencia del Ejecutivo encargada de la administración de la ciudad) y la población, se volvieran inoperantes, lejanos a las necesidades de la misma.

Luego de los sismos de mil novecientos ochenta y cinco, la inconformidad de la población capitalina sobre la forma en que se venía gobernando y administrando la ciudad se elevó considerablemente. A partir de ese año, el aumento de la demanda por la autonomía política del

Distrito Federal llevó al gobierno a tratar de encontrar una respuesta, sin embargo pese a la discusión política de ese entonces, la creación de un nuevo órgano de representación ciudadana no satisfacía las expectativas de los habitantes de la ciudad y por tanto externaron su opinión en el sentido de rechazar tal propuesta, debido, esto, a la poca legitimidad del gobierno capitalino y a la probada ineficacia de los antiguos órganos de representación ciudadana. A pesar de ello surge la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con la idea de dividir la participación ciudadana de la participación partidaria, es decir, un órgano de regulación política mediante el cual la población canalizaría sus demandas.

La carencia de facultades reales del nuevo órgano acrecentó el déficit de legitimidad del gobierno capitalino, la cual se elevó aún más luego de que Cárdenas ganara con el cuarenta y ocho por ciento de los votos, mientras que Carlos Salinas quedó en segundo lugar, con veintisiete punto dos por ciento. A pesar de ello, en mil novecientos noventa y uno el PRI, recompone alianzas con diversos sectores y recupera la legitimidad perdida en la ciudad, lo cual le permite encabezar la discusión por una nueva reforma política a través de la Mesa de Concertación, misma que, pese a la participación de todos los partidos de entonces (PRI, PAN, PRD, PPS, PFCRN y el PARM) no prosperó por las encontradas posturas en torno a la democratización del Distrito Federal, como la creación del Estado treinta y dos o la retención de las facultades del Presidente de la República para designar a las autoridades del gobierno capitalino. Esto llevó finalmente a la convocatoria de un plebiscito ciudadano para: a) desatar la discusión de la Mesa de Concertación y b)

sacarla del espacio de las élites políticas y llevarla a la población en general. Las preguntas fueron: ¿deben elegirse las autoridades del gobierno de la ciudad?, ¿debe crearse un congreso de diputados local? y ¿debe el Distrito Federal convertirse en un nuevo Estado de la Federación?. Los resultados fueron los siguientes:

PREGUNTA	SI	NO	NULOS	ABSTENCIÓN	TOTAL
Por el Estado 32.	66.90%	30.30%	1.28%	1.57%	331,180
Para elegir autoridades.	84.80%	12.90%	1.14%	1.15%	330,812
Para Congreso propio.	84.30%	13.20%	1.13%	1.13%	330,403

De este ejercicio se desprenden dos importantes consecuencias: 1) los resultados a favor del "Estado treinta y dos", sirvieron en la creación de los consejos consultivos –acuerdo logrado por el entonces regente Manuel Camacho Solís y los partidos opositores, en mil novecientos noventa y tres-. Aunque la creación de estos consejos fue la salida política e institucional menos costosa con la que el gobierno enfrentaría la demanda para democratizar el Distrito Federal, el plebiscito serviría también para discutir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal a partir de la firma, el veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y seis, de amplias reformas constitucionales, entre las cuales destaca, desde luego, la reforma completa al artículo 122, que un año más tarde permitiría la elección directa del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. 2) Quedo probado que la ciudadanía es capaz de organizar y llevar a cabo formas de participación alternas con recursos propios aún cuando la oposición declarada del PRI y el cerco informativo de los medios de comunicación y,

y, sobre todo, de discutir temas antes exclusivos de la élites políticas o el gobierno.⁸⁹

Posteriormente, el Distrito Federal volvería a experimentar una nueva consulta plebiscitaria, aunque esta vez lo haría con la regulación que sobre el mismo, prevén el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el Código Electoral y la Ley de Participación Ciudadana; el orden temático del sustento legal para la realización de este ejercicio de participación ciudadana, es el siguiente:

- Atribuciones del Instituto Electoral del Distrito Federal.

El artículo 52, primer párrafo del Código Electoral del Distrito Federal, señala que el Instituto Electoral del Distrito Federal “es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procedimientos de participación ciudadana”. En el mismo artículo, tercer párrafo, incisos a) y d) señala que entre los fines y acciones del Instituto Electoral del Distrito Federal está “contribuir al desarrollo de la vida democrática” y “garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo en el Distrito Federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana”.

⁸⁹ MORALES RAMÍREZ, Rafael. “Plebiscito y consulta popular en México: tres experiencias”, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, año 4, número 45, agosto 1998, pp. 51-57.

Así mismo, en el numeral 53, segundo párrafo del mismo ordenamiento se estipula que la organización, funcionamiento y control del Instituto Electoral del Distrito Federal será conforme lo establecido en las disposiciones constitucionales relativas, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y el Código Electoral del Distrito Federal.

Por su parte el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en su artículo 124, prescribe que el Instituto en mención será independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño”.

Respecto a la función que tiene el Instituto Electoral local sobre procedimientos plebiscitarios, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, establece en el artículo 20 que estará encargado de “desarrollar los trabajos de organización, consulta, cómputo respectivo y declaración de los efectos del plebiscito de conformidad con lo señalado en la convocatoria”.

Finalmente en los artículos 68 fracción V del Estatuto de Gobierno y 23 de la Ley de Participación Ciudadana, se establece que el Instituto Electoral del Distrito Federal será la instancia que “... llevará a cabo el procedimiento de plebiscito”.

- Atribuciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno, en su artículo 67, inciso e), fracción XXX, señala como facultad y obligación del Jefe de Gobierno del Distrito Federal

“convocar a plebiscito en los términos de dicho Estatuto y demás disposiciones aplicables”.

En el artículo 68 del ordenamiento en mención y en el artículo 13 de la Ley de Participación Ciudadana se estipula: “a través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal.”

- Solicitud del Plebiscito.

En cuanto a esta facultad, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en su artículo 14, señala que podrán solicitar al Jefe de Gobierno que convoque a Plebiscito el uno por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral quienes deberán anexar a su solicitud un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial de electores cuyo cotejo realizará el Instituto Electoral del Distrito Federal.

El contenido de la solicitud de plebiscito deberá contener lo siguiente:

- I. El acto o decisión de gobierno que se pretende someter a plebiscito.

II. La exposición de motivos y razones por la cuales el acto o decisión se considera de importancia trascendente para la vida pública del Distrito Federal y las razones por las cuales se considera que debe someter a plebiscito; y

Cuando sea presentada por los ciudadanos, nombre, número de registro de elector y firma de los solicitantes”.

- Convocatoria a plebiscito.

Los artículo 68, fracción II del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y 17 de la Ley de Participación, indican que el Jefe de Gobierno iniciará el procedimiento de plebiscito mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria se hará del conocimiento del Instituto Electoral del Distrito Federal, con la finalidad de iniciar la organización del proceso plebiscitario, asimismo se publicará en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal así como en los principales diarios de circulación en la Ciudad, en los medios de comunicación y electrónicos y contendrá:

I. La explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

II. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y

III. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo”.

- De la pregunta.

El Código Electoral del Distrito Federal en su artículo 141, tercer párrafo refiere que será el Instituto Electoral de la entidad el encargado de vigilar que la redacción de las preguntas sea clara, precisa y sin influir de ninguna manera la respuesta.

Asimismo, en el artículo 18 de la Ley de Participación Ciudadana, establece que el Jefe de Gobierno podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior, o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia de que se trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas que se someterán a consulta.

- De las reglas para la realización y participación del plebiscito.

En los procesos de participación ciudadana se aplicarán las reglas especiales señaladas por la Ley de Participación Ciudadana y se aplicarán en lo conducente las reglas señaladas para el proceso electoral, para la preparación, recepción y cómputo de la votación previstas en Código Electoral del Distrito Federal.

Los procesos de referéndum y plebiscito serán organizados en cuanto a su desarrollo, a la jornada y cómputo por el Instituto Electoral del Distrito Federal, asimismo éste declarará los efectos de la consulta.

En los procesos de participación ciudadana, se establecerán centros de votación, considerando su ubicación en el interior del pueblo, colonia, fraccionamiento, unidad habitacional, de tal manera que queden en lugares céntricos y de fácil acceso.

Por otra parte, en el artículo 68, fracción IV del Estatuto de Gobierno y en el artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana se señala: “en el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrá realizarse plebiscito alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un plebiscito en el mismo año.”

La participación en estos procesos se limita a los ciudadanos del Distrito Federal que cuenten con credencial de elector, expedida cuando menos sesenta día antes al día de la consulta.”

- De los plazos legales

En el segundo párrafo del artículo 141 del Código Electoral del Distrito Federal se establece: “los plazos para la realización de los procedimientos comprendidos en la etapa de preparación del proceso de participación ciudadana se deberán establecer en la convocatoria respectiva, debiéndose respetar las formalidades de los mismos, sin menoscabo del plazo señalado en el párrafo anterior.”

- De los garantes.

En el mismo Código Electoral en el artículo 141, se establece: “los partidos políticos que integran los Consejos del Instituto Electoral del Distrito Federal fungirán como garantes de los procesos de participación ciudadana.”

- De los resultados

En el artículo 68, fracción III del Estatuto de Gobierno y en el artículo 21 de la Ley de Participación Ciudadana, se prescribe: “Los resultados del plebiscito tendrán carácter vinculatorio para las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno sólo cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal”.

En el artículo 68, fracción V del Estatuto y en el artículo 23 de la Ley de Participación Ciudadana, se establece que el Instituto Electoral del Distrito Federal: “...hará la declaratoria de sus efectos, de conformidad con lo que disponga la Ley aplicable.”

La misma Ley en su artículo 22, señala “los resultados del plebiscito se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los diarios de mayor circulación.”

- De las controversias

El artículo 68 fracción VI del Estatuto de Gobierno y el artículo 24 de la Ley de Participación Ciudadana señalan; “las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resueltas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal”.

Con este marco legal fue organizado el nuevo plebiscito en esta ciudad capital, aunque el tema, según apreciación propia, carece de palpable importancia, es decir, de una de las condiciones para la celebración de un plebiscito, la circunstancia excepcional, ya que, para un servidor, el tema de la consulta (la construcción de un segundo piso en Periférico y Viaducto), no escapa a las facultades del Jefe de Gobierno, es decir no se trata de una decisión *ultra vires* y más aún, si la obra, como se dijo a la opinión pública, realmente revestía el carácter de urgente y prioritaria, lo que por sí sólo, le daba legitimidad.

Sin embargo, pese a lo anterior, del Código Electoral del Distrito Federal y del artículo 13 de la Ley de Participación Ciudadana, que a la letra dice: “A través del Plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que a su juicio sean

trascendentes para la vida pública del Distrito Federal”, se desprende que es potestad del Jefe de Gobierno resolver sobre la calificación que deba darse aún asuntos. Consecuentemente, en este caso se está, pues, en presencia de una facultad discrecional, en virtud de que dicho funcionario está en aptitud de apreciar, en forma libre, si un asunto reviste o no gran importancia para la vida pública de la ciudad.

Desde que se anunció la intención, por parte del Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, de someter ante los capitalinos, la construcción de un segundo piso en Viaducto y Periférico a una consulta plebiscitaria, en forma constante y reiterada distintas fuerzas políticas, principalmente PRI y PAN, alzaron su voz en contra de la decisión de construir esta obra, con diversos alegatos que en el capítulo siguiente abordaremos, concretándonos por el momento a estudiar el procedimiento plebiscitario.

En efecto, la convocatoria realizada, fue cuestionada duramente, argumentándose precisamente si la materia de la consulta revestía la importancia necesaria para someterla al mecanismo de democracia directa en comento.

Bajo perspectiva propia y basándonos, además, en el estudio de otras experiencias, tanto en nuestro país como internacionalmente, el tema no reviste gran importancia como para haber sido sometido a un proceso plebiscitario, es decir, comparando esta consulta con otras, tales como la anexión de Chiapas a los Estados Unidos Mexicanos; la consulta

de la que derivarían las reformas de mil novecientos noventa y seis; o bien, la anexión de Québec a Canadá; aquella que decidió la salida del poder de Augusto Pinochet o el plebiscito (visto desde su aspecto negativo objetivizado en el procedimiento acaecido en Irak el quince de octubre de mil novecientos noventa y cinco), a través del cual Sadam Hussein, legitimó su poder dictatorial al menos hasta el año de dos mil dos.

Cierto es, que en esta ciudad los problemas viales son graves y que cada vez se necesitan mayores alternativas para hacer frente a éstos, por ello, la búsqueda de soluciones y su aplicación se justifican por sí solas, en tanto sean viables, sin necesidad de tener que legitimarse por los ciudadanos, al menos que la solución no sea adecuada e invariablemente se requiera recurrir a medios como el empleado (plebiscito) para justificar su aplicación, esto se evidencia cuando traemos a colación otra obra de mayores magnitudes y utilidad como lo es la construcción del tren suburbano que correrá de Buena Vista a Huehuetoca en el Estado de México, transportando a cerca de un millón doscientas mil personas, acortando el tiempo de traslado en casi dos horas.

Previamente al proceso plebiscitario, en el mes de enero, se llevó a cabo una consulta vía telefónica para medir la aceptación o rechazo a la medida, pero debido a las críticas y tratando de convencer a quienes descalificaban este proyecto, el Jefe de Gobierno, decidió impulsar el plebiscito.

La cronología para llegar a este proceso plebiscitario fue la siguiente:

El 17 de junio de dos mil dos un grupo de ciudadanos del Distrito Federal, presentaron al Jefe de Gobierno de esa entidad, un escrito de petición para solicitar la realización de un plebiscito para la construcción de los segundos pisos de viaducto y periférico. La solicitud, presentada por los ciudadanos Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, se hizo acompañar de datos y firmas de los solicitantes que constaron en nueve carpetas las cuales contuvieron 3271 solicitudes- listado (folios 0001 al 3270).⁹⁰

Cabe hacer la precisión que pese a este primer acto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ya había tomado la decisión de realizar la obra vial, tan es así que anterior a la mencionada solicitud se llevaron a cabo las respectivas licitaciones públicas, empero una vez decidida la construcción de un segundo piso, surgió el conflicto en cuanto a su ejecución, ya que fue duramente cuestionada por diversos sectores de la sociedad, además de que Andrés Manuel López Obrador, no contó con el apoyo de los diputados locales del PRI y PAN, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, razón por la cual se vio en la necesidad de legitimar esta decisión, máxime que un grupo de ciudadanos en ejercicio de su derecho de petición, le solicitaron la realización del procedimiento plebiscitario.⁹¹

⁹⁰ MELÉNDEZ LÓPEZ, Narciso (coordinador), *Memoria del Plebiscito 2002*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, marzo 2003, pp. 17 y 18.]

⁹¹ CÓMO FUE QUE SURGIÓ EL DISTRIBUIDOR VIAL. Concursan empresas que presentaron propuestas para la obra suspendida de los segundos pisos

En diciembre del 2001, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, sorprendió a los capitalinos anunciando la obra vial más importante de su sexenio: ponerle un segundo piso al Anillo Periférico y al Viaducto Miguel Alemán.

Se presentó el proyecto, se lanzaron licitaciones que se declararon desiertas y, en medio de polémicas con vecinos y representantes de partidos políticos de oposición, la realización de la obra se puso a consulta con un *plebiscito* que se realizó el 22 de septiembre del año 2002.

"Para dar trámite a esta petición ciudadana el Secretario de Gobierno del Distrito Federal, licenciado José Agustín Ortiz Pinchetti, envió el 18 de junio de 2002, dos oficios dirigidos al licenciado Javier Santiago Castillo, Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal por medio de los cuales entregó el escrito de solicitud de

Sin embargo, el Mandatario capitalino, defendió la necesidad de hacer una obra vial que, más allá del *plebiscito*, calificó como necesaria para mejorar la circulación en la zona de San Antonio y Periférico.

Así, la Gaceta Oficial del Distrito Federal publicó el 27 de junio de 2002 dos convocatorias múltiples para la construcción del distribuidor vial San Antonio, obra que se podría integrar a los segundos pisos en Viaducto y Periférico en caso de que fueran aprobados en el *plebiscito*.

Las convocatorias comprendían 14 concursos para la construcción y fabricación de travesaños y pilas, además de la gerencia de proyecto y supervisión de la obra cuyo costo se fijó en 700 millones de pesos.

La secretaria de Medio Ambiente del D.F., Claudia Sheinbaum; el director de Servicios Metropolitanos, Carlos Heredia; el proyectista José María Riobó, el encargado general de la obra para los segundos pisos, David Serur y Alberto Buzali, encargado del análisis vial dieron a conocer los detalles de la obra.

Heredia dijo que el distribuidor se dividiría en seis tramos y que su construcción duraría aproximadamente 10 meses.

De acuerdo con el extracto de un estudio realizado en materia de vialidad sobre los niveles de servicio y capacidad que tendría el distribuidor, se verían beneficiados habitantes de las zonas oriente, poniente y sur de la Ciudad que circulaban cada día por las Avenida Revolución y Patriotismo.

El objetivo de las obras era que las velocidades promedio se incrementaran en un 300 por ciento; es decir, de 15 a 45 kilómetros por hora.

Además se buscaba disminuir los tiempos de demora en los cruces en un 90 por ciento, situación que ocurría por el congestionamiento y los semáforos.

Buzali indicó que la obra buscaba resolver una problemática vial que se presenta fundamentalmente en dos vías de comunicación que forman parte del Circuito Interior, que son Revolución y Patriotismo.

"Estas dos vías son grandes captadoras de vehículos. En estos tres entronques hay aproximadamente -en cada uno de ellos- un flujo a la hora de máxima de entre 10 y 12 mil vehículos", detalló.

Las empresas que presentaron propuestas para la primera etapa de los segundos pisos al Viaducto Miguel Alemán y el Anillo Periférico anunciaron su intención de participar en el concurso para construir el distribuidor vial de San Antonio.

Mauricio Amodio, director de Constructora CAABSA, señaló que esa empresa participaría en los 10 concursos para obra convocados por el Gobierno del DF.

Esta compañía presentó en mayo de 2002 propuestas para los tramos dos y tres de los segundos pisos; sin embargo, fue descalificada por no cumplir con todos los requisitos marcados por la convocatoria.

Además, se quedó fuera del concurso de la primera etapa de los dobles pisos por llegar tarde a la entrega de ofertas económica y técnica. (BORDON, Alejandra, y Tatiana, ADALID, *Reforma*, 29 de julio de 2003).

plebiscito presentada por los ciudadanos , y copia certificada de la Convocatoria a Plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles a viaducto y periférico, que se realizaría el 22 de septiembre de 2002, firmada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para los efectos legales procedentes.

Dicha convocatoria fue publicada por el gobierno de la Ciudad de México en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación los días 19 y 26 de junio de 2002, respectivamente.

El 28 de junio de 2002 el Consejo General del Instituto aprobó el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el proyecto de Presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, con motivo del plebiscito convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, En el punto primero de este acuerdo se dio o por recibida la convocatoria para el ejercicio de participación ciudadana, con lo cual el Instituto Electoral en comento inició la organización del proceso plebiscitario.

Con base en las atribuciones conferidas por el Código Electoral del Distrito Federal, el 5 de julio de 2002, en sesión del Consejo General, se acordó la creación del Comité Técnico Especial de asesoría que auxiliaría al Instituto en el análisis de la pregunta formulada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para ser aplicada en el Plebiscito 2002. El comité se instaló el 8 de julio del mismo año y estuvo conformado por lo especialistas en la materia: Roy Alberto Campos Ezquerro, Edmundo F. Berumen Torres y María de las Heras de Polanco.

El 23 de julio el Comité envió a la Presidencia del Consejo un escrito en el que refirió que la redacción de la pregunta, mediante la cual los ciudadanos expresarían su opinión sobre el asunto en cuestión, no era totalmente clara y que podría influir en la respuesta.

Por lo anterior, el 27 de julio siguiente el consejero presidente del Instituto Electoral solicitó al Jefe de Gobierno adecuar la pregunta y remitirla al Instituto a más tardar a las veinticuatro hora del 29 de julio próximo.

En la Presidencia del Consejo del Instituto, se recibió el 27 de julio un oficio del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en el que daba a conocer las adecuaciones que había decidido hacer a la pregunta formulada en la convocatoria al plebiscito. Al respecto el Consejo General del Instituto, en sesión celebrada el 31 de julio, señaló que la nueva pregunta era clara, precisa y no influía de ninguna manera en la respuesta.

Por otra parte, el 31 de julio, el Tribunal Electoral del Distrito Federal resolvió los recursos interpuestos por los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, Alianza Social, de la Sociedad Nacionalista, y de la Revolución Democrática, y por los ciudadanos Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto

Electoral del Distrito Federal por el que se aprobó el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el proyecto de Presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, aprobado el 28 de junio, así como el correspondiente a la convocatoria. En el punto quinto de la sentencia referida se ordenó al Instituto modificar la convocatoria a plebiscito y que se promoviera lo necesario para su publicación. En el considerando sexto, el Tribunal decretó que la autoridad electoral responsable, en uso de sus atribuciones, modificara la convocatoria a plebiscito y determinó los lineamientos a seguir, mismos que fueron acatados e incluidos en la convocatoria a plebiscito para parte del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Asimismo, en cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Electoral se acordó la publicación de la convocatoria a plebiscito en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Distrito, así como en dos de los principales diarios de la Ciudad de México.⁹²

El cinco de agosto, los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia promovieron, de manera conjunta, juicio de revisión constitucional electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, contra la resolución indicada en el párrafo que antecede, en el que además solicitaron se declarara la nulidad de la convocatoria a plebiscito.

El 30 de agosto próximo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal dictó resolución — la cual más adelante comentaremos ampliamente — sobre la impugnación hecha valer por los institutos políticos mencionados, ordenando nuevamente la modificación de la convocatoria.”

Resueltas las inconformidades, el veintidós de septiembre, se llevó a cabo la consulta.

La convocatoria constaba únicamente de una pregunta: ¿Está a favor o en contra de que se construyan segundos pisos a Viaducto y Periférico?, a esta recaía respuesta cerrada: a) estoy a favor y b) estoy en contra.

⁹² MELÉNDEZ LÓPEZ, Narciso (coordinador), *Op. Cit.*, pp. 17 y 18.]

Los resultados que este ejercicio de participación ciudadana arrojó, fueron los de un rotundo fracaso, pues según el artículo 21 de la Ley de Participación Ciudadana, únicamente tendrá el carácter vinculativo las acciones o decisiones del Jefe de Gobierno cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y ésta corresponda cuando menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, es decir, se necesitaba obtener la votación de dos millones doscientos mil habitantes ya sea por el sí o por el no, toda vez, que el padrón se integra por seis millones seiscientos mil ciudadanos, siendo los resultados arrojados por este proceso por mucho inferiores:

¿Está a favor o en contra de que se construyan segundos pisos a Viaducto y Periférico? ⁹³				
a) estoy a favor	b) estoy en contra.	Votos nulos.	Votos en blanco.	Total votos
274,621	142,381	3,334	200	420,536

En tres distritos de las Delegaciones Benito Juárez, Tlalpan y Álvaro Obregón ganó el no a los segundos pisos. Esos distritos fueron el XV, XIX y el XXVI, que se ubican en los alrededores del proyecto.

También, se observó que en el distrito XXIX, que pertenece a la Delegación Iztapalapa, se registraron seis mil novecientos cincuenta y dos votos que lo convierten en el distrito con menor participación.

⁹³ SANTOS MADRIGAL, Miguel Fernando (coordinador), *Estadísticas del Plebiscito 2002*. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, marzo 2003, p. 11.

Los partidos políticos hicieron fuertes críticas y recriminaciones a los consejeros electorales por los errores que se registraron durante el programa de resultados preliminares.⁹⁴

A su vez, quedó confirmado que en el plebiscito participaron menos ciudadanos que en la elección de consejeros vecinales de mil novecientos noventa y nueve.

Lista nominal. ⁹⁵	Ciudadanos que votaron.	Porcentaje de participación ciudadana.
6'336,261	420,536	6.64%

⁹⁴ TENDRÁ PERIFÉRICO UN SEGUNDO PISO: El plebiscito para la construcción del segundo piso en Viaducto y Periférico, el primero que se hace en la ciudad, convocó ayer a casi 800 mil ciudadanos que acudieron a las urnas, de acuerdo con cifras preliminares que proporcionó el Instituto Electoral del Distrito Federal.

De ellos, apenas unos 3000 mil sufragaron a favor de esta obra, de un total de 6 millones 600 mil electores potenciales.

Aún así, esta cantidad de personas que respaldaron la construcción de la llamada obra del sexenio de Andrés Manuel López Obrador resultó suficiente para derrotar a la opción del no, a la que se sumaron casi 150 mil ciudadanos.

Sin embargo, la cifra que resaltó es este proceso fue la referida a votos en blanco o votos nulos, que sumaron 50 por ciento de los sufragios emitidos, es decir, fueron casi 400 mil en total.

Incluso, el Instituto anunció que promoverá la apertura de los paquetes electorales con el objetivo de revisar el proceso, ya que esta cantidad de sufragios anulados no se había presentado nunca antes, por lo que suponen que hubo un error en el cómputo.

La cifra de participación en el plebiscito quedó lejos de los 2 millones de electores que debía votar para que el resultado fuera obligatorio para las autoridades capitalinas, según marca la ley..." (*El Universal*, Lunes 23 de Septiembre de 2002, primera sección, p. 1).

TUMBAN LOS VOTOS EN BLANCO DEL PLEBISCITO: Más de trescientos mil votos que el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) había contabilizado la noche del domingo en su Programa de Resultados Electorales (PREP) se "esfumaron" y provocaron que la votación del plebiscito de los segundos pisos se redujera de 757 mil a 420 mil 522 votos.

Los consejeros electorales aseguraron que los errores se debieron a que los funcionarios de casilla se equivocaron al momento de llenar los actos de escrutinio y cómputo, pero aseguraron que la decisión sobre el sí y el no permanece igual." (MARTINEZ, Alejandra y Alberto, CUENCA, *El Universal*, Martes 24 de septiembre de 2002. Ciudad, p. 1.).

⁹⁵ SANTOS MADRIGAL, Miguel Fernando (coordinador), *Op. Cit.*, p. 10.

Retomando la idea de que el plebiscito recae sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado, sale a relucir la falta de claridad normativa para realizar un plebiscito en el Distrito Federal, así es, ya que en el Estatuto se establece que éste puede realizarse para actos o decisiones que, a juicio del Jefe de Gobierno lo merezcan; por lo anterior debe meditar en prever reglamentos o normas más precisas y casuísticas para la regulación de cualquiera de esta clase de mecanismos. De lo contrario, por cada proyecto de construcción en la ciudad será imprescindible un plebiscito, el cual, debemos recordar no es gratuito.

Esto último, toda vez que, a las leyes cuya misión es la regulación del plebiscito, escapan temas importantes como son: el financiamiento y los gastos de publicidad, o bien, la creación de organizaciones encargadas de coordinar las campañas a favor y en contra de la propuesta, permitiéndose así el debate y romper con las lealtades partidarias, así también, la necesidad de permitir tener acceso a tiempo gratuito en los medios de comunicación.

Además, deben complementarse las leyes con los recursos idóneos para corregir desviaciones para garantizar los derechos políticos de las minorías ante opiniones de las mayorías. Finalmente eso también es una concepción de la democracia, la cual no debe ser nada más la voluntad general, como la Revolución francesa nos lo sugería, sino la protección de las minorías, por lo que debemos plasmar medios de defensa eficaces y lo suficientemente específicos para proteger también a esas minorías frente

a actos de procedimientos de democracia semidirecta que en un momento dado les pueda afectar. Ese es un problema muy concreto que habrá que identificar y que resulta necesario tenerlo presente frente a estas instituciones de democracia semidirecta.⁹⁶

2. REFERÉNDUM.

2.1.1. Concepto.

Este mecanismo de la democracia participativa tiene un carácter estrictamente normativo, su objeto es la creación, modificación, adición o derogación (en su caso, abrogación) de normas jurídicas generales e, incluso, de enteros ordenamientos jurídicos, como lo es la Constitución o leyes fundamentales, tratados internacionales, leyes ordinarias, reglamentos, bandos municipales o acuerdos administrativos de validez general.⁹⁷

El referéndum puede ser considerado normalmente como una votación popular que tiene por objeto la disciplina constitucional.

⁹⁶ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Participación Ciudadana como Complemento del Gobierno Representativo", *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p 268.

⁹⁷ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, y Juan Carlos. SILVA ADAYA, *Op. Cit.*, p. 605.

Normalmente hablar de referéndum implica que el Legislativo ha tomado una decisión, ya sea sancionando una ley o una reforma a la Constitución, y luego el pueblo vota para decidir si se aprueba o no.

El referéndum, al igual que el plebiscito, ha tenido aplicaciones odiosas, por ejemplo el caso de California, de hace unos años, en el que se preguntó a la población californiana si los hijos de los indocumentados deberán de ser protegidos y auspiciados por las leyes de seguridad social y de educación, como cualquier nacional; por supuesto la población mexicana indocumentada ha dado mucho a California y a Estados Unidos, con su trabajo, y la verdad es que es pregunta hiere y ofende al nacionalismo mexicano, además de que propia discriminación en razón del origen. ¿Cuál fue la respuesta en este referéndum de California? el Estado no debe tener la obligación de darle a estos niños de origen mexicano, nacidos o hijos de padres mexicanos, la educación y la seguridad social que tiene el resto de la población.⁹⁸

2.1.3. Clasificación.

El referéndum tiene más de una tipología, pero sólo clasificaremos las más importantes:

➤ Referéndum deliberativo. El pueblo dicta su voluntad y decide si el Poder Legislativo debe tomar una medida, o bien, si una decisión tomada por este debe entrar o permanecer en vigor.

⁹⁸ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel., *Op. Cit.*

➤ “Constitucional, legislativo y reglamentario, atendiendo al tipo de norma sobre la cual versa.

➤ Sucesivo y preventivo o programático, considerando el momento en que se presenta en relación con los actos normativos que ordinariamente corresponde realizar por sí al órgano Legislativo (en su caso, constituyente). El primero, cuando cronológicamente sigue al acto estatal, ya sea para conferirle o quitarle existencia o eficacia a determinada norma o cuerpo normativo, mientras que el segundo antecede o precede al acto estatal, fijando algunos principios generales para el ulterior acto normativo.

➤ Consultivo, constitutivo y abrogatorio, si se tiene presente el efecto o eficacia del procedimiento normativo. En el primer supuesto, se dirige a dar una opinión preventiva al legislador, o dicho en otros, términos, no tiene efectos vinculantes para el legislador; en el segundo, está dirigido a conferir existencia o eficacia a una norma y en cuanto al tercero, se abroga o suprime la validez de un ordenamiento o norma vigente y no puede ser sustituido por otro distinto.

➤ Obligatorio o facultativo, en cuanto al fundamento jurídico, en el primer caso, cuando se prevé constitucional o legalmente como necesario para la formulación de una norma jurídica y, en el segundo, cuando su realización está condicionada a que se requiera por un determinado porcentaje del cuerpo electoral cierto quórum de parlamentarios o el Ejecutivo, por ejemplo.”⁹⁹

⁹⁹ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, y Juan Carlos, SILVA ADAYA, *Op. Cit.*, pp.605 y 606.

“Asimismo, a la figura del referéndum se le han atribuido una serie, de argumentos en contra al compararlo con el sistema de democracia representativa; y aunque tal debate no compete a este ensayo, es conveniente mencionarlos:

- El referéndum sólo sirve para cuestiones de menor importancia.
- Los votantes no son inteligentes y no tienen la suficiente educación para tomar las decisiones correctas.
- El sistema del referéndum impide el avance hacia el progreso, es decir, con esta figura todas las propuestas o iniciativas se estancarían por el mismo proceso.
- Los votantes son manipulados por los medios y los grupos de interés.
- La realización del referéndum es muy costosa para la sociedad en términos económicos.”¹⁰⁰

2.1.3. Diferencias con el plebiscito.

Mientras que para algunos autores no existe diferencia notable entre ambos instrumentos, para otros existen caracteres que permiten diferenciarlos. Para éstos últimos se estará en presencia de un plebiscito cuando la ciudadanía se pronuncie por hechos y no por actos normativos, como ocurre en el referéndum. En este orden de ideas, para el constitucionalista *Jorge Mario García Laguardía* “la diferencia consiste en que el plebiscito no afecta a actos de naturaleza normativa, pues se refiere

¹⁰⁰ TOACHE LÓPEZ, Gerardo. “Elementos de democracia directa en democracias representativas: el caso de Suiza”, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, año 4, número 45, agosto 1998. pp. 47-49.

a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno; especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno”.

En el mismo sentido, el jurista Diego Valadés afirma que “la diferencia con el plebiscito reside en que éste es un mecanismo de consulta popular acerca de cuestiones de carácter político.”¹⁰¹

Personalmente convengo con los anteriores argumentos, pues, pese a que en la praxis estas figuras en innumerables ocasiones son usadas indistintamente para designar el acto que realmente representan, este hecho erróneo, no significa que por esa mala costumbre se tengan que utilizar indiferentemente y menos definirse de igual forma, cuando cada una de ellas tiene limitadas características, como son temas políticos para el plebiscito y de naturaleza normativa para el referéndum.

3. CONSULTA POPULAR.

Este procedimiento se puede identificar como aquel mecanismo ordinario por el cual los ciudadanos se pronuncian espontáneamente sobre temas no específicos de la gestión gubernamental o quehacer públicos, o bien, mediando una convocatoria, la propia ciudadanía manifiesta su parecer sobre un tema concreto, pero sin que se determinen las propuestas o se limiten a ciertas opciones. La consulta popular tiene un carácter abierto y deliberativo, como ocurre con los procedimientos que

¹⁰¹ MARTÍNEZ MALLEEN, Juan Miguel, “Consulta popular, plebiscito y referéndum”, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, año 4, número 45, agosto 1998. pp.8 y 9.

se llevan a cabo por los ejecutivos federales y locales durante los procesos de planeación democrática del desarrollo (nacional, estatal o municipal), la cual es de carácter obligatorio, así como las consultas que se realizan por otros órganos de gobierno distintos del Ejecutivo, las cuales serían facultativas en la medida que no están previstas legalmente como presupuestos del quehacer público, como serían las implementadas por el órgano legislativo (por ejemplo, respecto de ciertas materias, como puede ser la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte) o el judicial (*verbi gratia*, sobre temas específicos, como la que se llevó a cabo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a fin de elaborar un anteproyecto de Ley de Amparo) o bien el llevado a cabo en el inicio del sexenio de Fox, cuando para dar cumplimiento a la Ley de Planeación se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo, donde se muestra intervención de los sectores y organizaciones sociales para la constitución de los programas sociales.¹⁰²

Para Francisco Berlín Valenzuela, "la consulta popular provoca la participación de las opiniones de los electores con respecto de las necesidades fundamentales que aquejan a determinada comunidad, población o Estado, pero con la finalidad de que tales necesidades sean contempladas en los programas de gobierno que se estén implementando para tal efecto".¹⁰³

En nuestro país el denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), realizó varios intentos para llamar a la sociedad civil a

¹⁰² OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y Juan Carlos, SILVA ADAYA, *Op. Cit.*, pp.605 y 606.

¹⁰³ MARTINEZ MALLEEN, Juan Miguel, *Op. Cit.*

detener la guerra y luego para formar el Movimiento de Liberación Nacional; en esos momentos era claro que los efectos de sus comunicados tenían cada vez menos impacto en la población. Ante ello y a unos días de que se creara la Ley para el Diálogo, la Reconciliación y la Paz Digna en Chiapas (primero de Marzo) se realizó la Consulta Nacional por la Paz y la Democracia, para medir el grado de simpatía y de fuerza política que aún tenían. El Ejército Zapatista lanza la convocatoria con la intención de determinar si los insurrectos continúan o no como fuerza política a través de la conformación de un partido político, los resultados fueron los siguientes, según relata *Juan Martínez Mallen*.¹⁰⁴

¿Estás de acuerdo en que las principales demandas del pueblo de México son tierra, vivienda, trabajo, alimentación, salud, educación, cultura, información, independencia, democracia, libertad, justicia, paz, seguridad, combate a la corrupción y defensa del medio ambiente?.

Sí	No	No sé
97.4%	1.5%	1.1%

¿Deben las distintas fuerzas democratizadores unirse en un amplio frente ciudadano, social y político de oposición, y luchar por estas dieciséis demandas principales?

Sí	NO	No sé
92.5%	4.4%	3.1%

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¿Los mexicanos debemos hacer una reforma política profunda que garantice la democracia (respeto al voto, padrón confiable, organismos electorales imparciales y autónomos, participación ciudadana libre – incluida la no partidaria y la no gubernamental-, reconocimiento de todas las fuerzas políticas nacionales, regionales y locales, y equidad para todos)?.

Sí	No	No sé
94.3%	2.5%	3.2%

¿Debe el EZLN convertirse en una fuerza política, independiente y nueva, sin unirse a otras organizaciones políticas?.

Sí	No	No sé
53.2%	37.2%	9.6%

¿Debe el EZLN unirse a otras organizaciones y juntos formar una nueva organización política?.

Sí	No	No sé
48.8%	43.8%	7.4%

¿Debe garantizarse la presencia y participación equitativa de las mujeres en todos los puestos de representación y responsabilidad en los organismo civiles y en el gobierno?.

Sí	No	No sé
93.0%	3.6%	3.3%

Con base en los datos de las preguntas cuatro y cinco, el cincuenta y tres por ciento de la gente opinó que el EZLN debía convertirse en una fuerza política independiente, en comparación con un treinta y siete por ciento de la ciudadanía, cuya opinión fue que los zapatistas se integraran a la vida política nacional. Desde luego, en el caso de que estos hubieran tenido la intención de acatar los resultados de la consulta, no existían las condiciones para traducirlas en hechos concretos. A pesar de la baja participación (se esperaba de dos a cuatro millones y solo fueron un millón), era evidente la pérdida de reiting y que con la estrategia del gobierno, la militarización, el diálogo seguiría empantanado. Además, la creación de la Ley para el Diálogo no generó los consensos suficientes pues, se decía, no mencionaba a la CONAI y establecía la creación de una nueva comisión la COCOPA. El Ejército Zapatista, rechazó la iniciativa porque la consideraba inequitativa e injusta. Más tarde vendrían las reformas a esta ley, pero trascurrían tres años sin avisos de una solución pronta y justa. El Conflicto terminó por montarse en el proceso de la sucesión presidencial.

El popular Andrés Manuel López Obrador durante su gestión como Jefe de Gobierno de Distrito Federal, ha desarrollado diversas consultas a la ciudadanía vía telefónica y a través de la participación directa en las urnas, como fue el caso del Plebiscito de veintidós de septiembre de dos mil dos.

Dentro de las consultas vía telefónica encontramos la referente a la aplicación del horario de verano en el Distrito Federal, misma que contó

con una escasa participación, tan solo cinco por ciento de la ciudadanía. El veinticuatro y veinticinco de noviembre de dos mil uno por idéntica vía, se interrogaría a la población sobre el incremento en cincuenta centavos al costo del boleto del metro, o bien, se mantuviese igual, el resultado, como podemos anticipar, fue la permanencia del precio, lo cual fue determinado por el uno por ciento de capitalinos. Para el próximo año; el diecinueve y veinte de enero, llegó el turno a la construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico, la consulta telefónica, tendría como resultado la aceptación de la construcción de la obra. Finalmente en cumplimiento a su promesa de campaña el siete y ocho de diciembre de ese mismo año, se efectuaría la consulta para determinar si debía o no seguir al mando del gobierno del Distrito Federal; los resultados le favorecería, sin embargo participarían tan solo el uno por ciento de la población.

En el Estado de México, durante el proceso de campaña de la alianza formada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, sometieron a consulta el tema de la pena de muerte, la cual arrojó como resultado ganador el “sí”. Ahora que la alianza obtuvo la victoria en el proceso electoral de esa entidad habrá que estar muy pendientes del cumplimiento o no de ésta propuesta de campaña.¹⁰⁵

¹⁰⁵ CRITICA PRD CONSULTA SOBRE PENA CAPITAL. Rosario Robles Berlanga, dirigente nacional del PRD, calificó como “sucias maniobras electorales” la consulta sobre la pena de muerte que efectuará este domingo la alianza PRI-PVEM en el Estado de México; en tanto, candidatos perredistas a cargo de elección popular pidieron a la ciudadanía no participar en la misma.

En gira de proselitismo electoral por tres municipios mexiquenses, Robles Berlanga solicitó igualmente a la ciudadanía del país sumarse a los esfuerzos mundiales para evitar la guerra en Irak y detener el afán bélico de Estados Unidos.

Respecto a la consulta impulsada por el PRI-PVEM para este domingo en la entidad, dijo que “de manera perversa se explota el sentimiento real de inseguridad y de agravio que tiene la sociedad para hacer una cultura a favor de la muerte.

Para finales de dos mil cuatro, López Obrador, planea nuevamente llevar a cabo la consulta sobre su permanencia en su encargo, tal como lo hiciera en dos mil dos.

Ante tal pretensión y el nutrido uso de esta figura en poco tiempo en el Distrito Federal, considero apropiado articular opinión al respecto, esto en razón de la carente objetividad y certeza de los mismos. Así es, personalmente considero que estas consultas incumplen con el mínimo de reglas que las doten de confiabilidad, como son:

1) Realizar procedimientos de participación ciudadana, que se encuentren previamente contemplados en la ley y por lo tanto, cuyos resultados sean jurídicamente exigibles.

2) El gobernante interesado en consultar a la ciudadanía sobre alguna decisión en particular no puede ser al mismo tiempo el que organice la consulta y dé a conocer sus resultados (Juez y parte, es decir, el proceso de participación ciudadana debe encargarse a un órgano distinto, independiente y especializados al que propone se realice la

A su vez, Víctor Manuel Baustista, presidente del PRD en el Estado de México, aseguró que no es posible instalar la pena de muerte en la entidad, pues la Constitución local lo prohíbe, además de que nuestro país ha suscrito diversos tratados internacionales al respecto.

El dirigente aclaró que el PRD no realizará una consulta alterna este domingo, la cual ha sido convocada por algunas organizaciones sociales mexiquenses.

Bautista López agregó que el debate sobre la pena de muerte “ya se ganó”, pues expertos y académicos se pronunciaron en contra de tales medidas.

Por último, durante la gira de proselitismo electoral, candidatos del PRD a cargos de elección popular, como Juan Antonio Preciado Muñoz, abanderado a la alcaldía de Tultitlán, pidió a alrededor de mil asistentes no participar en la multicitada consulta.” (BARRERA AGUIRRE, Juan Manuel, *El Universal*, Domingo 16 de Febrero de 2003, sección Nación, p. 7).

consulta, no como ha sucedido en los ejercicios reseñados, en los que un solo órgano realiza todas las funciones).

3) Existencia de información abundante y un debate abierto sobre la decisión a consultar.

4) La ciudadanía debe pronunciarse a través de medios idóneos y debidamente establecidos (urnas y el procedimiento que esto conlleva).

5) Proporción de ciudadanos participantes para que los resultados de la consulta sean obligatorios.

La ausencia de este mínimo de requisitos ponen en duda la organización, financiamiento, credibilidad y representatividad de los resultados; estas medidas tomadas por el Jefe de Gobierno, lo único que llevan de fondo es medir y aumentar su popularidad aprovechándose de la buena fe de los habitantes de esta ciudad.

Esta forma de hacer política resulta a todas luces cuestionable, en tanto, no se puede validar la toma de una decisión con una ínfima participación o bien se pretende sorprender a las personas consultando sobre la permanencia en su encargo cuando no existe mecanismo institucional para hacer cumplir las determinaciones.

En diversas ocasiones se ha utilizado esta figura de participación ciudadana, pero aún con ello, no existe una verdadera certeza en estos procedimientos y mucho menos un grado aceptable de confiabilidad,

además de que no existen instrumentos jurídicos para obligar a su observancia. Debe reflexionarse por parte de aquellos actores de las consultas los temas a someter a la ciudadanía, de lo contrario este mecanismo complementario de la democracia representativa caerá como muchas otras figuras en el desuso, ganándose la antipatía de la población.

4. INICIATIVA POPULAR.

Es la prerrogativa que se reconoce individual o colectivamente a los ciudadanos para presentar proyectos o iniciativas legislativas y que éstas sean consideradas por el órgano Legislativo, sin necesidad de que acudan ante alguno de los integrantes de ese poder para que puedan ser tomadas en cuenta. Según Biscarretti di Ruffia, es la "transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal a una determinada fracción del cuerpo electoral". De acuerdo con *Carré de Malberg*, puede clasificarse dicha prerrogativa política como constitucional o legislativa, pero, según se verá en lo subsecuente, también cabría agregar un tercer rubro, que correspondería a la que surte efectos en los gobiernos de los ayuntamientos municipales.¹⁰⁶

"Este instrumento se prevé en las siguientes diecinueve Entidades Federativas: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla,

¹⁰⁶ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y Juan Carlos, SILVA ADAYA *Op. Cit.*, pp.606 y 607.

Querétaro, Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Entre los Estados que, además del derecho de iniciativa legislativa, se prevé la iniciativa en el ámbito municipal, figuran Coahuila, Colima, Chihuahua, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas.”¹⁰⁷

Las materias que pueden ser objeto de esta figura son restrictivas, por ejemplo pueden versar sobre los derechos u obligaciones que se otorguen a la generalidad de las personas o estar relegada únicamente a cuestiones reglamentarias, aún más, en algunos Estados se sujeta la presentación de la iniciativa al hecho de efectuarse por conducto de la Legislatura local responsable.

Es de apreciarse que realmente no estamos frente al instrumento de democracia semidirecta conceptualizado por Di Ruffia. En el mejor de los casos nos ubicaríamos dentro del derecho de petición consagrado en el artículo 8 de nuestra Constitución Política.

“Artículo 8. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

¹⁰⁷ *Op. Cit.* p. 622.

Como se dijo, este precepto consagra el llamado derecho de petición a favor de los habitantes de la República Mexicana, excepción hecha en la materia política, respecto de la cual sólo pueden hacer uso de tal derecho los ciudadanos mexicanos.

En cuanto a quiénes están obligados a responder, la Constitución señala que son los funcionarios y empleados públicos, y por ellos deben entenderse las autoridades de los tres poderes que tienen facultades de decisión, atribuidas por las disposiciones legales o reglamentarias. En el campo del Poder Legislativo el derecho de petición no presenta formas específicas determinadas.¹⁰⁸

En el ámbito federal la figura de la iniciativa popular no se contempla (fue suprimida de la Constitución, empero, sí se prescribía en el artículo 73, fracción VI, base segunda, para ejercitarse en el Distrito Federal). Este procedimiento fue instaurado constitucionalmente en mil novecientos setenta y siete, nunca llegó a ponerse en práctica por falta de una adecuada reglamentación, y luego se suprimió con motivo de las reformas constitucionales en materia electoral efectuadas en mil novecientos ochenta y seis.

Es conocido por todos nosotros, que nuestra Constitución Federal establece un sistema rígido en cuanto al proceso legislativo y restrictivo en

¹⁰⁸ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*, Tomo I, México, 17ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2003, p. 142.

tanto a quiénes se encuentran facultados para hacer propuestas de iniciativas de ley.

“Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:
I. Al Presidente de la República;
II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
III. A las legislaturas de los Estados.
...”

Por su parte el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 61 que: “toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa se mandará pasar directamente por el Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate, las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones”. De cualquier modo, con base en la disposición constitucional, el particular deber ser informado por escrito del trámite que se dio a su solicitud.

De lo dicho, se desprende la necesidad de sopesar si realmente es necesario contemplar la figura de la iniciativa popular dentro de nuestra legislación, pues, hasta ahora se encuentra reglamentada en forma restrictiva en los diversos códigos de las Entidades Federativas, lo cual bajo concepto propio, no reviste mayor utilidad, en tanto que, con la figura del derecho de petición regulada por nuestra Constitución, bien se puede garantizar la prerrogativa del ciudadano a proponer proyectos de carácter normativo.

6. REVOCACIÓN DE MANDATO.

Consiste en el mecanismo de decisión ciudadana por el cual se determina la remoción de cierto servidor público, que ha sido electo popularmente, en forma anticipada a la conclusión de su encargo cuando su gestión no ha sido satisfactoria y siempre que se reúnan ciertas condiciones constitucionales o legales.¹⁰⁹

Este instrumento es de frecuente uso en la esfera local de Estados Unidos, en cambio, no ha tenido recepción en Europa.

En nuestro país sólo en los Estados de Chihuahua y Tlaxcala se prevé este mecanismo participativo. Se ha denominado incorrectamente también revocación de mandato en los Estados de Durango, Estado de México, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Zacatecas, al proceso que se sigue ante el órgano legislativo local en contra de ciertos servidores públicos, sin embargo, estos supuestos no deben considerarse como mecanismos de democracia participativa, ya que su decisión corresponde no en forma inmediata a los ciudadanos sino a una instancia representativa.¹¹⁰

La aplicación de esta medida se ha tornado controversial, puesto que por una parte existe una corriente que estima que si se otorgó, mediante un proceso electoral válido, una representación a una persona,

¹⁰⁹ OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y Juan Carlos, SILVA ADAYA, *Op. Cit.*, pp. 605 y 606.

¹¹⁰ *Ibidem.*

el hecho de revisar la decisión electoral contraviene los principios de la democracia puesto que fue electo para un periodo fijo y determinado; y por el lado contrario se ha conformado la posición que sustenta que la revocación del poder es una medida democrática que tiene a reitera o modificar, por incumplimiento, la encomienda que se había otorgado al mandatario.¹¹¹

En lo particular considero que es necesario que se establezcan medios adecuados para la remoción de los servidores públicos designados tanto directamente por el pueblo como por una autoridad electa, instrumentos realmente accesibles para los ciudadanos, en los que se incluyan tanto al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; sin embargo, la revocación de mandato tal como está construido nuestro régimen político no resulta ser la mejor opción, posiblemente la instauración de un procedimiento menos complejo al establecido en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así es, resultan indispensables reformas constitucionales y legales que doten al juicio político de mayor fuerza y credibilidad, mediante un procedimiento más flexible en el que no sea necesaria la mayoría absoluta de los miembros presentes en sesión de la Cámara de Diputados para que proceda la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, sino que bastare el voto de cien representantes de los quinientos por la que esta formada la Cámara Baja. Lo anterior a fin de que sea apuntable como un verdadero control entre los Poderes principalmente el Ejecutivo; asimismo, se

¹¹¹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Op. Cit.* p. 269.

requiere el fortalecimiento y reforma a la elección de los miembros del Consejo de la Judicatura tanto locales como federal.

Cabe hacer la pregunta ¿Es necesario establecer la revocación de mandato a nivel federal, estatal o municipal?, ésta surge debido a que tenemos para los dos primeros niveles de gobierno los mecanismos de juicio político de los artículos 109, fracción I, y 110 de la Constitución Federal y los relativos en las Constituciones locales, así como la revocación de ayuntamientos previsto en el artículo 115, párrafo tercero, fracción I constitucional. Claro está que estos procedimientos sirven para sustituir a representantes, pero no pueden considerarse como un procedimiento de revocación y en la práctica no han sido efectivos, pero tal vez una adecuada reforma a los mismos sea más benéfica que la instauración de la figura en comento.

Aún así, insistiendo, en la instauración de la revocación de mandato en nuestra Constitución, se presentan inmediatamente problemas que resolver, bastante difíciles, los cuales, bajo propia consideración sólo se haría mediante un cambio de régimen, ya sea semipresidencial o parlamentario, para que así hasta el Jefe del Ejecutivo pudiera ser removido de su cargo.

Los obstáculos anunciados son del tenor siguiente:

➤ ¿Cuáles serían las causas legales para revocar?. Las especificadas en la leyes, que pueden ser aplicadas por el congreso

mediante un procedimiento de juicio político o penal, o bien otras nuevas que se establezcan, como pudiera ser, precisamente, el incumplimiento a las promesas de campaña, tratándose de funcionarios electos directamente por el voto del pueblo.

➤ Una vez establecido el derecho ciudadano de pedir la revocación del mandato y las causas para ello, la consulta no puede dirigirse sino a los electores de la circunscripción electoral que lo eligió, lo mismo sea un diputado local, federal o un senador. La revocación de mandato es más precisa para representantes por el principio de mayoría, en circunscripciones donde el electorado identifica plenamente al representante. Se requiere entonces precisar que el procedimiento de revocación se lleva a cabo mediante plebiscito o mediante iniciativa popular.

➤ En la Constitución mexicana, la ausencia definitiva del titular es subsanada llamando al suplente; a falta de suplente, se convoca a una nueva elección. La consecuencia en el último caso no sería una elección general sino parcial y extraordinaria. Al estatuirse la revocación de mandato el problema a resolver es si se incluye al titular y al suplente, o si se procede contra el titular para que el suplente entre en funciones; considero a título personal que debiera recaer únicamente sobre el titular y en caso de existir suplente éste sería quien lo sucedería en el cargo, en tanto que, la revocación únicamente debe tener efectos *intuiti personam* y no trascendentales, tal y como lo señala el artículo 22 de la Carta Magna y, además por ser de menores costos para la democracia.

➤ Un problema de difícil solución es el que se suscita cuando los ciudadanos pretendieran destituir a un representante que fue electo por representación proporcional (diputados locales o federales y los senadores). En primer lugar, la circunscripción para representante proporcional es demasiado grande (un Estado en el caso de senadores, y los pertenecientes a la circunscripción de un diputado electo por el principio de mayoría). En segundo lugar, los electores no votaron por un candidato sino por una lista de un partido. Uno de los mecanismos establecidos que se puede utilizar es el juicio político que tendría que ser reformado para que realmente sea ejercido y para que pueda ser solicitado por un porcentaje de los ciudadanos, ya sean de la circunscripción respectiva o de todo el país (puesto que son integrantes de la representación nacional).

➤ La aplicación del derecho de revocación por plebiscito sería más práctica en el ámbito de las circunscripciones electorales respectivas.

➤ En cuanto al Poder Ejecutivo, la revocación de mandato se aplicaría a los representantes elegidos de manera directa por el pueblo según el nivel: presidente municipal, síndicos y regidores (aquí de nuevo se presenta la dificultad para los de representación proporcional) gobernador estatal (electo, provisional, interino o sustituto) titular del gobierno federal.¹¹²

¹¹² RENDÓN CORONA, Armando. *Op. Cit.* p. 322-324

Como se ve, no sería nada fácil establecer este procedimiento y por otro lado el cambio de un sistema de presidencial a semipresidencial o parlamentario donde el problema de cómo destituir a funcionarios designados, depende de la responsabilidad del titular del gobierno y de los ministros ante el Legislativo, y de la responsabilidad del funcionario frente al titular del Ejecutivo. Esto significa que el parlamento debe tener la facultad de declarar la pérdida de confianza al gabinete o a un ministro, y pedir su destitución. Esta facultad puede extenderse a las legislaturas de las entidades federativas y a los cabildos, sería aún de mayores magnitudes y tampoco esto es todavía un derecho del pueblo.

CAPÍTULO III. EL DISTRITO FEDERAL Y SUS PROBLEMAS VIALES.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

En la llamada Ciudad de la Esperanza, existe un grave problema en cuanto al elevado índice poblacional, lo cual, limita los espacios y complica la convivencia entre sus habitantes. Esta última circunstancia no sólo se hace patente en el tránsito de los vehículos por las calles, sino que se extiende a los pasos peatonales, debido al desorden en que se vive, puestos de todo tipo se dejan ver hasta en el lugar menos esperado, respecto al tránsito, ni se diga, pareciera ser que las calles son insuficientes para todo el parque vehicular existente, además, el número de vehículos es excesivo para esta ciudad.

La mala planeación o la "planeación a la mexicana", son los detonantes de esta situación, además de la falta de conciencia y acción de la autoridad y del ciudadano, al permitir que el comercio ambulante invada las calles, la infracción a los derechos de uso de suelo y, por el otro lado, la inobservancia del reglamento de tránsito, o bien, la corrupción de los encargados de su eficacia y plena vigencia, aunado al gobierno capitalino que a través de uso de figuras de democracia semidirecta tratan de legitimar acciones contrarias a los ideales que en campaña enarbolaron, valiéndose de la falta de información, pero eso sí, vituperan en todo su esplendor la democracia con que se conducen.

A continuación se plasman estadísticas que recaen al Distrito Federal, para así, poder comprender de mejor forma la problemática que se enfrenta.¹¹³

■ Contexto Regional:

- a) Territorio que ocupa la superficie del Distrito Federal: ciento cuarenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cinco punto treinta y dos hectáreas.
- b) Metros Sobre el Nivel del Mar en los que se encuentra la Ciudad de México: dos mil doscientos cuarenta.
- c) Superficie total del país que representa el Distrito Federal: cero punto cero ocho por ciento.
- d) Porcentaje menor de oxígeno en la ciudad de México con respecto al nivel del mar: veintitrés por ciento.
- e) Delegaciones políticas en el Distrito Federal : dieciséis.
- f) Municipios conurbados del Estado de México: cincuenta y ocho.
- g) Municipios conurbados del Estado de Hidalgo: uno.
- h) Superficie total del país que ocupa la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM): setecientos cuarenta y un mil hectáreas.
- i) Calles en el Distrito Federal: veinticinco mil aproximadamente.
- j) Colonias del Distrito Federal: dos mil ciento cincuenta.

■ Uso de suelo:

- a) Extensión de suelo urbano (centro-norte) de la Ciudad de México: sesenta y un mil ochenta y dos hectáreas (41%).

¹¹³ Fuente: Programa Integral de Transporte y Vialidad 2001 – 2006.

- b) Extensión de suelo de conservación (sur, oeste) de la Ciudad de México: ochenta y ocho mil cuatrocientos cuarenta y dos hectáreas (59%).
- c) Poblados rurales registrados en suelo de conservación: treinta y seis.

■ Población:

- a) Población del Distrito Federal: ocho millones seiscientos mil (XII Censo General de Población y Vivienda).
- b) Población de la ZMVM: dieciocho millones trescientos treinta y cinco mil habitantes (dieciocho por ciento de la población total del país). XII Censo General de Población y Vivienda.
- c) Tasa de crecimiento anual de la ZMVM: uno punto siete por ciento.

■ Demanda de movilidad:

- a) Número de viajes metropolitanos (cruzan el límite del D.F. y el Edomex) por día: cuatro millones doscientos mil.

■ Infraestructura Vial:

- a) Longitud total de la red vial en el Distrito Federal: diez mil doscientos kilómetros.
- b) Longitud de vialidades primarias: novecientos treinta kilómetros (9%).
- c) Longitud de vías de acceso controlado: ciento setenta y uno punto cuarenta y dos kilómetros.
- d) Longitud de ejes viales: cuatrocientos veintiuno punto sesenta y dos kilómetros.
- e) Longitud de arterias principales: trescientos veinte punto cincuenta y siete kilómetros.

- f) Longitud de vialidades secundarias: nueve mil doscientos veintinueve kilómetros.
- g) Ejes viales construidos en la Ciudad de México: treinta y uno.
- h) Longitud de los ejes viales construidos: trescientos veintiocho punto sesenta kilómetros.
- i) Red vial secundaria, longitud estimada: nueve mil quinientos cincuenta y siete kilómetros.

■ Sistema de Transporte Colectivo:

- a) Kilómetros de vías dobles del STC-Metro: doscientos.
- b) Líneas del STC-Metro: once.
- c) Estaciones del STC-Metro: ciento setenta y cinco.
- d) Trenes del STC-Metro: trescientos dos.
- e) Vueltas anuales realizadas por los doscientos un trenes en operación diaria en el STC-Metro: Un millón ciento cincuenta y siete mil cuatrocientos noventa.
- f) Pasajeros transportados por el STC-Metro en un día laborable: cuatro millones doscientos mil pasajeros.

■ Servicio de Transportes Eléctricos:

- a) Extensión de la red actual de trolebuses: cuatrocientos veintidós punto catorce kilómetros.
- b) Líneas de la red de trolebuses: diecisiete
- c) Trolebuses en operación: trescientos cuarenta y cuatro
- d) Extensión del Tren Ligero: trece kilómetros de doble vía.
- e) Trenes en operación: entre doce y quince.

■ Red de Transporte de Pasajeros (RTP):

- a) Unidades de parque vehicular: mil cuatrocientos.
- b) Unidades en operación por día: mil ciento cuarenta.
- c) Kilómetros recorridos al día por las unidades de RTP: doscientos cincuenta mil kilómetros.
- d) Rutas operadas por la RTP: cien.
- e) Longitud de las rutas cubiertas por la RTP: tres mil sesenta y uno kilómetros.
- f) Horario diario de servicio: cuatro a veintitrés horas.
- g) Promedio de pasajeros transportados en día hábil: setecientos cincuenta mil.

■ Organizaciones y empresas del transporte concesionado.

- a) Empresas concesionarias de autobuses: nueve.
- b) Parque vehicular de las empresas concesionadas: mil ciento noventa y siete unidades.
- c) Rutas que cubren las empresas concesionadas: noventa y siete.
- d) Extensión de las nueve rutas concesionadas: tres mil kilómetros.
- e) Pasajeros transportados por día en las rutas concesionadas: un millón doscientos mil.
- f) Placas para el servicio de ruta fija: veintisiete mil novecientos veintiocho.
- g) Taxis libres (90%) y de sitio (10%) en la Ciudad de México: ciento dos mil ciento diez unidades
- h) Viajes diarios atendidos por taxis: un millón cien mil.

■ Transporte de Carga:

- a) Volumen anual de carga movilizada para la ZMVM: trescientos noventa y tres millones de toneladas.
- b) Volumen de carga movilizada para la ZMVM por habitante: veinticuatro toneladas.
- c) Porcentaje de contaminación de los vehículos de carga: veinticuatro por ciento.
- d) Unidades de transporte público y particular con carga foránea en la ZMVM. Sesenta y ocho mil unidades.

■ Equipamiento de Transporte:

- a) Centros de Transferencia Modal (CETRAM) en el Distrito Federal: cuarenta y seis.
- b) Superficie aproximada que abarcan los CETRAM: ochenta hectáreas.
- c) kilómetros de bahías, cobertizos, zonas comerciales (formales e informales) y de servicios: treinta y dos.
- d) Promedio de atención de los CETRAM por día: cuatro millones de usuarios.
- c) Unidades de transporte público en los CETRAM: veintitrés mil unidades (45% provenientes del Estado de México).

■ Estacionamientos

- a) Estacionamientos públicos en el Distrito Federal: mil doscientos dieciséis.
- b) Cajones de estacionamiento en el DF: ciento sesenta mil novecientos sesenta y seis.

c) Parquímetros en operación (Colonias Juárez y Cuauhtémoc): mil seiscientos cuarenta y cinco y dos mil setecientos respectivamente.

Parabuses.

d) Parabuses o cobertizos instalados en las dieciséis delegaciones del Distrito Federal: dos mil quinientos.

■ Sistemas de apoyo o control:

a) Semaforización

b) Intersecciones semaforizadas en la ciudad de México: tres mil setenta y seis.

c) Intersecciones con semáforos electrónicos: mil ochocientos diez.

d) Intersecciones con semáforos computarizados: mil doscientos cuarenta y seis.

e) Cámaras de video para observar el tránsito vehicular y los incidentes en la vía pública: ciento setenta y dos.

f) Tableros electrónicos en la ciudad: veinte.

De los datos anteriores se desprende, pues, la limitada extensión territorial con que cuenta la capital y por otro lado, la enorme infraestructura que sobre ella recae. En la ciudad existe un gran número de personas con necesidad de ser transportadas y de ellas, debido a la falta de transporte público eficaz y seguro, casi dos millones trescientos mil, realizan su traslado en automóvil propio, tal situación tiende a aumentar rápidamente debido a la próxima entrada de vehículos europeos y los cada vez más accesibles planes de autofinanciamiento que con ello se espera.

En el presente capítulo abordaremos algunas de las soluciones que nuestros gobernantes han dado a este problema, como lo fue en su tiempo, la construcción del periférico y, ahora, la construcción de los segundos pisos de Viaducto y Periférico, asimismo, expresaremos el propio criterio y se plantearán soluciones basadas en estudios de reconocidos profesionales en la materia.

2. PERIFÉRICO.

El Periférico fue creado a inicios de los sesentas por el regente Ernesto P. Uruchurtu para delimitar la ciudad y evitar asentamientos irregulares.

A lo largo de la historia, lo que era considerada la vía más rápida de todo el Distrito Federal ha sufrido varias modificaciones.

El crecimiento desmedido de la ciudad ha ocasionado que la arteria considerada como una de las vías más rápidas, ahora no alcanza una velocidad superior a los veinte kilómetros en las horas de mayor tráfico.

El principal problema al que se enfrenta esta arteria es el de los constantes embotellamientos, los cuales, además de malos humores provocan accidentes propios y ajenos.

Por el Periférico circulan más de doscientos mil autos al día. Los cruces del Periférico se han convertido en un verdadero problema para quienes a diario tienen que usar esta vía, y uno de los tramos que presentan mayor conflicto es sin duda el cruce de Mazarik.

El mismo conflicto vial se registra en los demás cruces del Periférico, Cuatro Caminos, Barranca del Muerto, Luis Cabrera y Legaria.

Creado para agilizar y conectar el tráfico de "Ciudad Satélite" con el resto de la ciudad, en el anillo Periférico convergen todos los caminos, norte, sur, oriente y poniente, significa pues, una importante vía de comunicación, aunque no de las principales, pues en ella se registra únicamente el uno punto sesenta y seis por ciento de los dos millones seiscientos mil viajes que se realizan en esta ciudad.

3. SOLUCIONES ACTUALES A LOS PROBLEMAS DE VIALIDAD.

En esta ciudad, corazón de México, para dar solución a los graves problemas de vialidad se ha recurrido a viejas técnicas, someterla a los constructores de grandes vialidades a pesar de haberse comprobado los efectos perniciosos que éstas traen, ya que segmentan el espacio en forma de mosaicos separados, que impiden la interrelación social, se tienen que destinar terrenos aledaños para edificar tréboles o rampas de subida y bajada, lo que significa destinar más espacios para favorecer a un medio de transporte individualista y obsoleto como lo es el automóvil.

Así es, el Gobierno del Distrito Federal, llevará a cabo en los próximos cuatro años más de quince acciones para el desarrollo de la red vial de la Ciudad de México, pero que en total serán setenta y tres adecuaciones con una inversión superior a los seis mil doscientos cincuenta millones de pesos.

El objetivo del programa es enlazar las diversas vías primarias y vialidades de acceso controlado, a fin de unir el sur con el norte, oriente con poniente, y así agilizar el tránsito de automóviles particulares, transporte de pasajeros y de carga.

De los más de dieciséis mil doscientos cincuenta millones de pesos que se destinarán al desarrollo de la red vial, sólo seiscientos cincuenta millones de pesos serán aportados por la iniciativa privada que construirá los puentes elevados que van de la avenida Carlos Lazo, en la delegación Cuajimalpa, a Centenario, recibiendo a cambio un predio de cuarenta y dos hectáreas donde construirán un conjunto residencial.

3.1.1 Acciones en proceso

Entre en ellas se encuentran el distribuidor vial San Antonio, que fue terminado y en el que se invirtieron cerca de mil millones de pesos, tomando en cuenta el proyecto ejecutivo, realizado por José María Riobó y ejecutado por veintiséis empresas.

Para el segundo piso sobre Viaducto Miguel Alemán hasta el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y el Anillo Periférico que correrá desde San Jerónimo hasta el Toreo de cuatro Caminos, el Gobierno del Distrito Federal tiene planeado invertir seis mil millones de pesos.¹¹⁴

Otras acciones son la continuación del Eje 5 Poniente que va desde avenida Constituyentes hasta Centenario, para lo cual se tiene planeado hacer un paso a desnivel por debajo de la planta de luz que se encuentra en la colonia Merced Gómez, delegación Álvaro Obregón.

Está también el llamado Eje Troncal Metropolitano, que incluye la construcción de diez puentes elevados, así como el Distribuidor Vial de Oceanía, que fue terminado a principios del presente año

Se han concluido los puentes Marruecos, en la delegación Venustiano Carranza, así como el Muyuguardas, en Xochimilco, los de Francisco del Paso y Troncoso y de avenida del Taller.

¹¹⁴ SI SE CONSTRUIRÁN LOS SEGUNDOS PISOS. El Jefe del Gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador, precisó que sí se construirá el segundo piso en Viaducto y Periférico, porque hay recursos y tiempo. En julio, iniciarán los trabajos en Periférico, y si se obtiene una buena recaudación, se seguirá hasta Toreo o Viaducto; se trabaja en el proyecto ejecutivo para determinar cuánto costará esta obra. Destacó que en una segunda etapa de esta obra vial, se revisará la posibilidad de construir el segundo piso de Viaducto. Además, dijo, ya se trabaja en la edificación de tres puentes de Santa fe, res obras complementarias en eje 5, ampliación de avenida Centenario, segundo piso de Periférico, en el tramo Barranca del Muerto a San Jerónimo y en ocho puentes más. El Ejecutivo local felicitó a los trabajadores de la construcción ...". (GONZÁLEZ, Rafael, *El Universal*, México, Distrito Federal, 4 de mayo de 2003).

Además, el gobierno capitalino y la Secretaría de seguridad Pública llevan a cabo la modernización del Sistema de Semáforos Computarizados, para lo cual se invertirán ciento diez millones de pesos.

3.1.2. Acciones a mediano plazo.

El gobierno de la ciudad también contempla diversas acciones complementarias en el Anillo Periférico, Circuito Interior, en los ejes viales.

Además, se encuentran los corredores de transporte público que serán complementarios a la red del Metro, entre los que destacan el eje Central Lázaro Cárdenas y Tláhuac-Taxqueña.

Por lo que respecta a los corredores de transporte público, la administración local pretende contar con una infraestructura propia, vehículos adecuados para el sistema diseñado, el cual deberá operar de manera eficiente, tener un método de recaudación efectivo y transporte y una estrategia efectiva de concertación y difusión.

Para implementar el proyecto, que tendrá un costo de cuarenta y ocho millones de pesos, se buscarán fuentes de financiamiento públicas y privadas.

Además, modernizar los Centros de Traslación Modal (Cetrams) y de establecimiento, así como las ciclopistas.

Entre las acciones que se encuentran para el Desarrollo de la Red Vial del Distrito Federal son el de ordenar y mejorar el transporte y la vialidad en el centro Histórico y en la Zona Rosa; el corredor Reforma, así como la solución integral insurgentes sur desde Periférico hasta Corregidora.

3.1.3. Acciones sobre vialidades principales.

Destaca la construcción de dos punto cinco kilómetros de vialidad en avenida Gran Canal; entre los ejes 1 y 3 Norte; otros tres kilómetros en la carretera México-Toluca, en el tramo de Conafrut a la zona de curvas.

Igualmente, se edificarán cuatro punto ocho kilómetros de vialidad en calzada Ignacio Zaragoza, en el tramo del eje Troncal Metropolitano al Viaducto Río de la Piedad; otros ocho punto tres kilómetros en Canal Nacional, desde Circuito Interior al Periférico.

También se fijarán cinco kilómetros en Canal de Chalco, desde Anillo periférico a Piraña; tres más de prolongación de Revolución a Periférico.

Soluciones a desnivel en Barranca del Muerte; en la avenida Insurgentes, en el tramo de Periférico a Santa Ursula; en Viaducto Río Piedad, entre Circuito Interior y calzada Ignacio Zaragoza y en las intersecciones de la avenida Constituyentes con observatorio y las Torres con Acueducto.

Además, se erigirán carriles reversibles en el tramo comprendido entre la calle Museo a Miguel Ángel de Quevedo, incluida avenida Pacífico.

Se montarán también adecuaciones geométricas sobre la vialidad coincidente con el tren ligero, en los cruceros de Somalí, avenida México, Gladiolas y Pedro Ramírez del Castillo, así como en las intersecciones del Paseo de la Reforma, estas últimas con un costo estimado de trescientos millones de pesos.

La pretensa de construir una ciudad para el futuro con “mega obras” como las señaladas, planteadas como indispensables, en mi opinión, resultan inoperantes, fomentan, por el contrario, el crecimiento urbano desmedido, evita la modernización del transporte, el aumento de delincuencia y vuelven a la ciudad un hotel de paso.

Estamos contestando equivocadamente a los problemas de tráfico, las políticas públicas están siendo enfocadas a incentivar el uso del auto, devaluando el resto de las alternativas de transporte. Seguir usando el automóvil hasta para ir a la esquina, estacionarnos en triple fila o en las

banquetas, usar el carril del trolebús, violar todas las regulaciones de tránsito y aún con eso pretender tener una circulación fluida y segura es imposible.

Es indispensable hacer algo ya para resolver el caos vial de la ciudad de México. No obstante, la decisión tomada por el jefe capitalino Andrés Manuel López Obrador, ejemplo emblemático de los políticos que se vuelven populares no por sus acciones sino por sus intenciones, quien a través de su estilo particular de hacer política —el populismo sin pueblo— dice escuchar las demandas desde abajo, pero impone las preferencias personales desde arriba, y en lugar de atender la agenda de sus simpatizantes, intenta acreditar la suya, disfrazando esta desviación a través de los instrumentos de la democracia semidirecta. Se vale de las encuestas telefónicas para otorgarle validación a decisiones que ha tomado con antelación, de las consultas populares para barnizar decisiones que en el fondo siguen siendo cupulares. Atrás del telón de un populismo idealista se lleva a cabo una obra profundamente individualista.¹¹⁵

Quienes lo aprecian, aplauden su voluntad y celebran su humanidad. De él se dice: "sí está trabajando.", de él se afirma: "los pobres sí son su prioridad". Pero entre la buena voluntad de Andrés Manuel López Obrador y los resultados que produce hay un abismo cada vez más acentuado. Sentado bajo su halo, el Arcángel Andrés dice que

¹¹⁵ DREESER, Denise. "Mucho corazón, poca cabeza", *Reforma*, México, D.F., 4 de febrero de 2002.

salva a la ciudad cuando en realidad eso no está sucediendo y, no hay caso más claro del desfase entre lo que la población necesita y lo que Andrés Manuel quiere, el segundo piso del periférico. De manera sorprendente la obra se vuelve prioritaria para el Jefe de Gobierno. De forma intempestiva salta a la agenda y se convierte en una medida decisiva. ¿de dónde salió y quién la impulsó?, ¿de dónde viene y de quién proviene?, ¿por qué se lleva a cabo y a quién va a beneficiar?, cuestionamientos sin duda de gran importancia, y que el Jefe de Gobierno no pudo contestar, pero insistimos ¿cuáles serán esas razones?¹¹⁶

Oficialmente se dieron dos motivos principales: el apoyo a la industria de la construcción y los empleos que generará. Objetivos loables sin duda, pero mal aplicados a un proyecto que va a crear más problemas de los que promete resolver, no se ha pensado a fondo en las implicaciones del segundo piso se hizo algo que dentro de uno diez años terminará lastimando a la sociedad.

A lo largo del mundo, los planeadores urbanos están entendiendo los efectos nocivos de los pasos elevados y están tomando decisiones para contrarrestarlo. Boston y Toronto están llevando a cabo obras multimillonarias para dismantelar los segundos pisos de sus periféricos. Después de décadas de daño, han comprendido que los segundos pisos son un problema y no una panacea.

¹¹⁶ DREESER, Denise, *Op. Cit.*

Para atender el problema del desempleo López Obrador va a exacerbar otros problemas pre-existentes. El segundo piso aumentará la congestión vehicular en el largo plazo al alentar la compra y el uso de automóviles. Tal vez esta última premisa, sea la clave que estamos buscando, alentar la compra y el uso de automóviles.

No es extraño que después de un año de recesión económica en los Estados Unidos las plantas automotrices se encuentren en una grave crisis. La puntilla la vinieron a clavar los atentados del once de septiembre, y ante la gravedad del problema, la Ford ya ha anunciado el cierre de plantas en varios países, y el despido de treinta y cinco mil empleados. Por su parte, la Volkswagen no haya qué hacer entre el poder sindical de los obreros mexicanos, o la alternativa de instalar nuevas plantas en un país como Malasia, que ofrece mano de obra más dócil y barata, pero que tiene el inconveniente de ser musulmán y simpatizar con los talibanes.

Ante la situación, las multinacionales del automóvil están desesperadas, y necesitan urgentemente megaproyectos viales que promuevan sus ventas. En su momento, López Obrador acertadamente señaló la necesidad de investigar los intereses económicos que están detrás de la construcción del pretendido aeropuerto en Texcoco. Ahora, es necesario investigar los intereses de las multinacionales del automóvil, que están detrás del proyecto Periférico-Viaducto y su vinculación que

tuvo este con el fallido proyecto del aeropuerto.¹¹⁷ También, los de las constructoras extranjeras que desean insertarse en el país, o los de las

¹¹⁷ EL SEGUNDO PISO ATERRIZA EN TEXCOCO. El aeropuerto de Texcoco y el segundo piso de Viaducto-Periférico son partes de un solo proyecto: conectar el poniente, donde viven y trabajan los ricos, con el aeropuerto ubicado en el oriente de los pobres.

Basta mirar un plano de BIMSA (Buró de Información Mercantil, S.A.) para ver gráficamente que los sectores de mayores ingresos viven en el poniente y en una parte del sur; que los de menos ingresos están en el oriente y una parte del norte, y que las clases medias viven en la ciudad central, de norte a sur. No obstante estas características, que surgieron en los ochenta, hoy se da un proceso cada vez mayor de segregación social con la destrucción generalizada de los espacios públicos, la cual obedece a un conjunto de decisiones que benefician a un pequeño sector social y que se ocultan en un discurso perverso.

En lo anímico esto ha constituido un duro freno a las expectativas de mejoramiento económico para la gran mayoría, por tanto ha aumentado el resentimiento entre clases sociales que se responsabilizan mutuamente de la causa de sus problemas, dando así carta de naturalización a la delincuencia, al viejo populismo y a las políticas de contubernio entre gobierno y oligarquía.

La glorieta de Pemex, en Periférico y Reforma, constituye el centro territorial donde se asienta la mayor cantidad de consumidores de transportación aérea. La distancia a Texcoco, zona proyectada para el nuevo aeropuerto, es de 14 kilómetros; el estudio de impacto sobre la construcción del nuevo aeropuerto preveía un problema: crear una vía rápida de poniente a oriente, que hoy resuelve perfectamente el proyecto de segundo piso Viaducto-Periférico.

Si de Santa Fe a Tepito están los dos extremos de la economía globalizada que rige los destinos de la ciudad, favorecidos hoy por el dólar barato, el corredor de comunicación Poniente- Texcoco es un Puebla-Panamá a pequeña escala que une dos puntos de la metrópoli que le interesan al gran capital financiero. Por esta vía caminarán en el mismo sentido y con la misma visión que integra la ciudad, sus desarrollos y su economía a la globalización, mientras segrega, mutila, agrede y excluye de sus beneficios a la mayoría de la población.

Por eso todo el discurso sobre el transporte público es retórico y defensivo, porque la mayoría de consumidores de transporte aéreo no llegará a Texcoco en autobús o en Metro, sino en automóvil particular, y por ello tanto el nuevo aeropuerto como el segundo piso se entrelazan y complementan, pues el poniente rico desea llegar rápido al aeropuerto, sin ver a los pobres.

Desde esa perspectiva se explica, mas no se justifica, que el Gobierno del Distrito Federal, surgido del PRD, haya adoptado la defensa del uso del automóvil privado, así como de una obra con alto grado de espíritu hankiano, en contraposición a sus principios. Pareciera deliberado representar como gobierno la visión del resentimiento social, justamente para reventar la posibilidad de resistencia, ocultando los fines del segundo piso, atacando verbalmente la opción Texcoco, pues si la decisión hubiese sido Tizayuca, el segundo piso estaría hoy proyectado de Insurgentes Norte hacia Indios Verdes y Teotihuacán.

Hay que recordar que la construcción del segundo piso se anunció una vez que se decidió Texcoco, y pareciera que esta obra y darle coherencia son base de la alta popularidad del Jefe de Gobierno entre los ricos, que ya percibieron que ni PRI ni PAN hubieran podido sacar adelante una obra de esta naturaleza. A través de un conflicto artificial el gobierno capitalino demostró alta capacidad de manipulación luchando públicamente contra el proyecto Texcoco, para el que trabaja

nacionales, que ya nos mostraron sus capacidades con el famoso —rescate carretero—.

Sin embargo, aún tratándose de empleos, hay mejores formas de crearlos: apoyar la industria de la construcción realizando obras para hacer más transitables las vías que ya existen en vez de construir otro piso por encima de ellas, ampliar la red del metro y sustituir los microbuses por vehículos que funcionen mejor.

Seguir pensando en que el vehículo constituye una solución al transporte de la ciudad, significa seguir creyendo en los ideales de hace más de trescientos años, cuando el heliocentrismo hizo que la ciencia, la tecnología y la máquina, fueran concebidas como nuevos dioses. A principios del siglo XX éstos se materializaron en el automóvil, y desde entonces las ciudades han sido diseñadas para que el nuevo dios pueda servirse de ellas. El capitalismo hizo del auto uno de sus símbolos más característicos, ya que representa fielmente el sueño de la sociedad patrimonial e individualista. La industria del automóvil es una de las más

y aun le hace una vía rápida. ¿Cuál es, pues, el proyecto urbano integral del Gobierno del Distrito Federal? Pareciera que aquel, resultado de las negociaciones con el sector oligárquico, dueño de la ciudad, que hoy se ve fortalecido y respaldado con su visión.

Ojalá nos equivoquemos, pues si en estas dos obras hubiera contubernio es claro que también lo habría con la alta jerarquía de la Iglesia, oculto tras el discurso juarista. La alianza central con los sectores más conservadores bajo la consigna "Primero los pobres", así como la unión de visiones con Vicente Fox, haciéndole el trabajo sucio e imponiendo decisiones, sólo son posibles con un PRD confundido y neutralizado.

La izquierda sí tuvo un proyecto de ciudad para que ésta creciera en beneficio de todos sus habitantes y se acortara la brecha social en el espacio público. Incentivar la inversión y la obra pública es necesario para dar viabilidad a la metrópoli, para lo cual no son necesarios ni el doble discurso ni un gobierno que considera tontos a los habitantes de la ciudad. (RASCÓN, Marcos, *La Jornada*, Política, México, D.F.; 2 de abril de 2002).

lucrativas, tanto así que las ventas de la General Motors sobrepasan el PIB de Dinamarca, y las de Toyota el de Noruega . Así, podemos entender porque, ante una amplia gama de medios de transporte más eficientes y económicos, que pueden trasladar a mayor cantidad de personas ocupando menos espacios y combustible, los regímenes neoliberales siguen empeñados en construir megaproyectos viales destinados al uso del automóvil.

Mucho se puede argüir a favor de nuevos proyectos viales, cada uno más grande y espectacular que el anterior. Sin embargo, en ésta ciudad, en promedio tan sólo dos personas viajan en cada coche. La gran mayoría de habitantes, que jamás poseerá un automóvil, parece que seguirá condenada a mal viajar en los medios que conocemos: las cámaras de aturdimiento sonoro llamadas microbuses, las latas de embutidos conocidas como metro, o la ruleta rusa denominada tren ligero.

El proyecto Periférico-Viaducto, no mejorará sustancialmente la vialidad de la megalópolis, por el contrario, traerá graves consecuencias ya que incentivará la compra y uso de más automóviles. Estos se podrán desplazar a mayores velocidades por las vías señaladas, sin embargo, de poco les servirá, ya que lo único que conseguirán será llegar más rápido al embotellamiento del primer semáforo. Si ahora el Periférico y el Viaducto son los más grandes estacionamientos del mundo, el proyecto mencionado desbordará ese estacionamiento al resto de la ciudad.

Los gobiernos del PRD en la Capital –como antes los del PRI- no han mostrado gran interés en mejorar el transporte público. Con trabajos lograron terminar la línea “B” del metro, han incorporado pocos autobuses, y el mentado programa de reemplazo de microbuses es casi invisible. Además, este último no posee los mínimos criterios de atención a usuarios, ya que los chóferes siguen contando con el poder absoluto sobre la intensidad sonora al interior de los vehículos.

Es significativo que para los próximos cinco años, el Gobierno de la Ciudad no haya proyectado alguna acción, distinta al uso indiscriminado del automóvil para el transporte de personas. Esto nos demuestra que la ingeniería de tránsito se encuentra tristemente rezagada, pues no tiene alternativas para el desarrollo de una ciudad sustentable y habitable. Carece de imaginación para proponer una alternativa de ciudad diferente al modelo estadounidense compuesto a base de retículas y “freeways”. Los criterios ingenieriles no tienen nada que hacer para resolver los problemas de una urbe. Esto es algo incomprensible para la restringida visión de los especialistas en cuestiones de tránsito, que no conocen más que de flujos, tiempos y costos, e ignoran la complejidad del tejido social de la megalópolis. Por ello, no tienen elementos para repensar los conceptos de centralidad y comunidad urbana, y así planificar la ciudad bajo nuevos parámetros, que proporcionen alternativas para evitar los traslados a grandes distancias.

A mediados del Siglo XIX, con el pretexto de facilitar el transporte de carretas, el barón Haussmann descuartizó la Ciudad de París. Esto lo

hizo sin rubor alguno, con toda la determinación del que tiene atrás de sí a un dictador. El caso que estamos analizando es similar. Bien sabemos que vivimos bajo la dictadura de las multinacionales, así es que López Obrador sabe lo que hace, y con el respaldo de quien lo hace. Es por ello que su gobierno está lleno de contradicciones, pues por un lado promueve una austeridad "oficinesca", que impide a los funcionarios realizar adecuadamente su trabajo, pero por el otro no parece importarle el despilfarro de recursos naturales que propiciará el nuevo proyecto, al incentivar el uso de cada vez más automóviles: petróleo y caucho.¹¹⁸

Pero como hay que guardar las apariencias, es necesario gastar más recursos en publicidad y plebiscitos ciudadanos, y así poder seguir jactándose de ser democráticos. La consulta que se realizó, es la muestra del desprecio despótico a la inteligencia de los ciudadanos, ¿cómo fue posible, realizar una consulta sobre un proyecto que no se conocía?, ¿por qué no se informó a los ciudadanos de los elementos torales del proyecto?, ¿por qué se ocultó la información, y no fue dada sino a cuentagotas en el último momento? y ¿por qué con esas condiciones se pidió participar?.¹¹⁹

¹¹⁸GONZÁLEZ, Dario, *El proyecto Periférico-Viaducto: punta del iceberg en la ciudad neoliberal*, <http://www.bicitekas.org/noalsegundopiso/dario1.html>, vigente hasta el 16 de julio de 2003.

¹¹⁹ SEGUNDO PISO. No debería de ser un problema de consultas sino de lógica. El segundo piso en Viaducto y Periférico no resuelve el problema de la vialidad ni de la contaminación en la ciudad de México. Eso lo sabemos todos, incluso los gobernantes. Pero, de todos modos, una consulta telefónica al 1.3 por ciento de los ciudadanos del Distrito Federal no tiene ninguna validez científica. Es una tomadura de pelo. Si López Obrador quisiera de veras tomar en cuenta a la población del Distrito Federal, y si además piensa gastar tanto dinero en obras viales, bien podría contratar a una empresa profesional y seria (que las hay) para hacer una encuesta científica, y que se atenga a los resultados. La solución a la congestión vial y a la contaminación producida por

Preguntas corrientes que se hacían los ciudadanos eran: ¿Cuántos carriles se piensan elevar?, ¿Cuántos más se perderán en la parte baja?, ¿Qué zonas de la ciudad deberán ser demolidas, para edificar los devastadores tréboles de distribución vehicular?, ¿El transporte público seguirá circulando por los carriles laterales —que permanecerán embotellados— mientras que los automóviles volarán por el segundo

vehículos de combustión interna es el transporte colectivo, de preferencia no contaminante (Metro, por ejemplo), y no incentivar el consumo de más automóviles particulares. Lo que han hecho los gobernantes de la ciudad de México, desde Uruchurtu hasta hace unos años, es ampliar calles y avenidas (o pintar más rayas longitudinales, como en el Viaducto) para que quepan más carros al mismo tiempo. Los fabricantes y concesionarios de automóviles están muy contentos, como lo estuvieron cuando se hizo permanente el *Hoy no circula* que obligó a cientos de miles de ciudadanos a comprar un segundo o un tercer carro para circular todos los días. Para no quedarse atrás, López Obrador les dará más facilidades a las personas que tienen la posibilidad de tener uno o más automóviles, no a quienes no los tienen. Estos seguirán haciendo grandes filas para tomar un microbús, un camión o un taxi, y en el Metro seguirán viajando en calidad de sardinas como lo hacen todos los días a las horas *pico*. Y por cierto, las facilidades que les brindará el segundo piso a los automovilistas serán como las de los ejes viales y construcciones similares: por un tiempo y, luego, lo mismo que antes salvo en las horas en que a nadie le importa que la circulación sea fluida. ¿Dónde quedó aquel eslogan de campaña de "primero los pobres"? Se dice que estas obras darán empleo. Muy bien, pero ¿no darían también empleo más líneas de Metro? Pienso que entre los que necesitan empleo y los que teniendo lo poseen automóvil estaríamos hablando de varios cientos de miles de ciudadanos en el Distrito Federal, quizá la mayor parte de su población, no lo sé. Pero sí sé que los poseedores de automóvil nos vemos obligados a usarlo porque el transporte público es muy deficiente y porque el Metro no nos lleva a todos los lugares cercanos a nuestros destinos (como en París, donde todas las estaciones del Metro están a un máximo de medio kilómetro de cualquier destino). También sé que el promedio de personas en los carros particulares es de menos de dos pasajeros por unidad, lo cual significa que por lo menos tres quintas partes del vehículo se desperdicia y, sin embargo, los carros ocupan el mismo espacio con cinco pasajeros que sólo con el conductor. Da la impresión de que el proyecto de López Obrador es de corto plazo, en lugar de pensar en el futuro de la ciudad de México. En tres años se concluirán dos terceras partes del segundo piso en Viaducto y Periférico. Si los planes se cumplen, esto significa que en el cuarto año (quinto del gobierno actual) se habrán cubierto un poco más de 29 el PRD gobernando la capital habrá demostrado que hizo una gran obra y ganará simpatías. El problema, como ocurrió con la construcción de las anteriores obras y ampliaciones, es que con el aumento de automóviles (por falta de alternativas de transporte colectivo, insisto), en pocos años el segundo piso será igualmente un gran estacionamiento (como el actual), pero con vista panorámica, mientras los pasajeros del primer piso se estarán ahogando con sus propios humos. Pero esto será después; y lo que ocurra después no es problema de los gobernantes de hoy. ¡Viva la planeación!... a la mexicana. (RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La Jornada*, Política, México, 24 de enero de 2002, <http://www.jornada.unam.mx/2002/ene02/020124/020a2pol.php?origen=opinion.html>).

nivel? y ¿Cómo cruzarán los peatones, por túneles que deben estar permanentemente alumbrados, o por puentes en un tercer nivel y con más de once metros de alto?.

Todas estas contradicciones y muestras de prepotencia, son las causas de la pobre participación en la consulta telefónica. Son una muestra, de que el proyecto de la ciudad "democrática", de "la ciudad para todos" que postuló alguna vez el PRD nunca existió, o en su caso, murió antes de haber nacido. En su lugar, tenemos una nueva oportunidad para que los que no son "tontos" puedan invertir en México. Un vástago más de la planeación estratégica al servicio del gran capital.¹²⁰

El segundo piso tomará posiblemente una década en construir -no los cinco años prometidos- dado que sólo se trabajará en las noches y buena parte del tiempo se dedicará a "limpiar" y recoger el material usado para permitir el uso del periférico a la mañana siguiente. La obra probablemente se convertirá en otro cónclave para la corrupción en la que tanto las compañías constructoras como miembros selectos del gobierno capitalino obtendrán grandes ganancias. Y peor aún: el segundo piso seguirá privilegiando el uso del automóvil por encima del transporte público.

La segunda planta periférica en una burla al buen gobierno. Demuestra que para administrar bien una ciudad no bastan los buenos deseos, que los mecanismos de la democracia pueden ser manipulados

¹²⁰ GONZÁLEZ, Dario, *Op. Cit.*

para satisfacer las necesidades de un sólo hombre, que las cruzadas populistas pueden ser utilizadas para respaldar medidas que no necesariamente benefician a los pobres. A la Ciudad de México le hacen falta los procedimientos para lograr que prevalezcan las mejores decisiones, independientemente del partido en el poder. La democracia telefónica de López Obrador es menos representativa que la democracia indirecta que dice despreciar.

A todos los políticos les gusta dejar una huella de su tránsito por el poder. Quieren firmar con tinta indeleble para que su nombre sea recordado y alabado. Lamentablemente este deseo con frecuencia ha producido resultados desastrosos: periféricos congestionados, estadios poco visitados, aeropuertos abarrotados, proyectos mal diseñados y ejes viales mal trazados. Andrés Manuel se asume distinto pero con la decisión del Periférico demuestra que no lo es. El también quiere su elefante blanco. Dice que no anhela el poder por el poder pero sí quiere el segundo piso para demostrar que lo tuvo. Dice que quiere devolverle la ciudad a la gente, pero por lo visto sólo a la que tiene carro, lástima. La obra pública del sexenio sólo va a confirmar que López Obrador no sabe siquiera como ser un buen populista.¹²¹

El pretender pues, construir una ciudad para el futuro con "mega obras" inoperantes, como el distribuir San Antonio, primera etapa de los segundo pisos de Viaducto y Periférico, planteadas como indispensables, no resulta ser una salida verdaderamente viable. La velocidad en el Periférico es de veinte Km./hr., en las horas más transitadas, la velocidad

¹²¹ DRESSER, Denise, *Op. Cit.*

de una bicicleta es de veinticinco Km./hr. Siendo mayor a la expectativa considerada con el segundo piso, a corto plazo al liberar otras vías congestionadas, pero siendo una debilidad a largo plazo, ya que al enfocar las políticas públicas a incentivar el uso del coche, se devalúan el resto de las alternativas de transporte.

El segundo piso en el Periférico y el Viaducto no es una solución sino un parche para posponer las acciones verdaderamente necesarias como crear transporte público eficiente, no contaminante y bien organizado. Convertir a esta ciudad en una ciudad de paso, para la gente que viene de Cuernavaca y va a Querétaro o de Toluca que va a Puebla contraviene el espíritu del Bando 2 que intenta detener la mancha urbana y la descentralización.

Como se ve, del estudio de este punto, se deja en claro la existencia del problema vial del Distrito Federal; asimismo la presencia de alternativas para hacerle frente. Por otro lado, se exhibe la voluntad caprichosa del Jefe de Gobierno de concretar las segunda plantas periféricas a como diese lugar, representando la vía idónea para legitimar su actuar la figura del plebiscito, lo cual, pone de manifiesto que aún con los avances democráticos de nuestros tiempos es factible la manipulación de los mecanismos de la democracia para satisfacer las necesidades individuales, sin importar el cariz e importancia del respeto a las formas semidirectas de democracia, dejando en claro, que basta gastar recursos en publicidad y plebiscitos para poder vociferarse de ser democráticos.

4. ALGUNAS DE LAS RAZONES PARA EL RECHAZO AL PROYECTO VIADUCTO-PERIFÉRICO.

Para la exposición de este punto, nos basamos en los argumentos del Ingeniero *Miguel Valencia Mulkay*, representante del Sector ONG en el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable del Distrito Federal.

El propósito verdadero de este megaproyecto es el de relanzar o dar nueva vigencia al uso del automóvil en el Distrito Federal; de dar nuevas facilidades para esta nociva práctica urbana. En este sentido es fundamental tomar en cuenta los datos y reflexiones difundidos mundialmente con relación a este tema en los últimos treinta años. Brevemente se resumen algunas de las ideas de los grupos que luchan en grandes ciudades de los países desarrollados contra el uso del automóvil, como Ecologistas en Acción de Madrid, Alliance for a Paving Moratorium, Transportation Alternatives de New York City, Transportation Options de Toronto, Group Transport, Paris, entre otros, los que se han inspirado mucho en los libros de Iván Illich y de Jean Robert. Muy particularmente este último pensador, con sus libros sobre el transporte urbano: *La Trahison de l'Opulence* y *Le temps qu'on nous vole*, Seuil, París en mil novecientos ochenta, estableció un estudio sobre la perspectiva ecológica del transporte urbano que permanece como un clásico.

En este tema se distinguen dos aspectos centrales: el uso del automóvil como tal y, por otra parte, las infraestructuras que dan apoyo al

uso del auto, como es el caso de los “Segundos Pisos”, materializados en una primera etapa con el distribuidor vial San Antonio.

El uso del automóvil tiene tremendos efectos ambientales, como los siguientes:

➤ Consumo de energía. Prácticamente la mitad de la energía consumida en el país (balance energético global del transporte) se dedica a la “producción de transporte” y de esta energía, los automóviles consumen cerca de dos terceras partes.

➤ Afectación del clima. Consecuencia directa de la combustión de gasolinas es la emisión de CO₂ que es determinante en el efecto de invernadero y en el cambio climático. Durante un recorrido de cien km. un automóvil medio emite unos veinte kg. de este gas; esta cantidad equivale a la contenida en unos cuarenta mil metros cúbicos de aire en las condiciones normales de la atmósfera terrestre. El noventa por ciento del CO₂ producido por el transporte se debe a los vehículos, por lo que son la primera fuente emisora de gases de invernadero en la ciudad. El uso del automóvil es una de las primeras causas del cambio climático.

➤ Contaminación atmosférica. El transporte automotor es responsable, no sólo de las principales emisiones de CO₂, es también responsable de más del noventa por ciento de las emisiones de Óxidos de Nitrógeno (NO) y de Compuestos Orgánicos Volátiles (COV), y de más del ochenta y cinco por ciento del Anhídrido Sulfuroso(SO₂) debidos al

transporte. Los automóviles son la primera causa de la contaminación del aire de las ciudades.

➤ Uso del suelo. El caso de la Ciudad de los Ángeles, con un setenta por ciento de su superficie urbana dedicada a los automóviles, sin tomar en cuenta los estacionamientos, es una referencia obligada acerca de la ocupación del suelo, pero muchos desarrollos urbanos modernos de España ya ocupan un cuarenta por ciento del espacio urbano dedicado al automóvil. Sin embargo, las infraestructuras de transporte automotor se suelen concentrar en los suelos de mayor calidad y potencialidad de usos de las ciudades, lo que agudiza su impacto. Pero, por los formidables impactos urbanos, sociales y ambientales de estas infraestructuras, todas las propiedades en la cercanía de vías rápidas, pasos a desnivel y segundos pisos se deprimen o se degradan urbanísticamente en pocos años.

➤ Accidentes de tránsito. En todas las guerras que ha librado Estados Unidos, de mil setecientos setenta y cinco hasta mil novecientos noventa y ocho, murieron un millón ciento ochenta y siete mil treinta y siete de sus ciudadanos; pero de mil novecientos a mil novecientos ochenta y ocho, murieron tres millones ciento cincuenta y nueve mil cuatrocientos ochenta y nueve de sus ciudadanos por causa de accidentes de tránsito. En España, como en muchos países, los accidentes de tráfico constituyen la principal causa de muerte no natural, y la primera causa de decesos, incluida la natural, en el tramo de edades entre los dieciocho y veinticinco años; y por último, que los accidentes de

tránsito constituyen la principal causa de minusvalías y discapacidades de la población. Algunos estiman hasta en ochenta por ciento de las minusvalías se deben a los accidentes. La velocidad excesiva se ha constituido en la causa directa de cerca de dos tercios de los accidentes de tránsito.

➤ La segregación espacial. Se han comparado las consecuencias del uso del automóvil en la ciudad a los de una bomba “en cámara lenta” cuya onda expansiva tuviera la virtud de trasladar edificios y actividades a varios kilómetros a la redonda, y cuyo efecto principal en el interior fuera el de destruir la propia esencia de las urbes: la convivencia y la comunicación entre los seres humanos. Soria y Puig demostró hace algunas décadas que el transporte motorizado sirve paradójicamente para acercar puntos y alejar usos urbanos. El automóvil requiere para su funcionamiento una gran cantidad de espacio que se obtiene del que necesitan otras actividades humanas, las cuales se ven obligadas a dispersarse por el territorio. El aumento de las distancias entre las distintas actividades urbanas genera más desplazamientos motorizados que acaban reclamando nuevo espacio que devorar. Otra fuerza que actúa en el mismo sentido es la de la especialización de los usos del suelo. Los urbanistas convencionales han creado espacios monofuncionales: zonas industriales, distritos comerciales, zonas habitacionales, etc. De esta forma se incrementan las distancias entre los distintos usos del suelo: todo cada día más lejos, la urbanización se dispersa, la mancha urbana crece por lo tanto a una tasa mucho mayor a la tasa del crecimiento poblacional. Las ciudades sin crecimiento de población, por el uso del automóvil,

siguen creciendo físicamente. Además, los hipercomercios o grandes centros comerciales, las universidades privadas y otras grandes manzanas, obligan al uso del automóvil y destruyen así, al pequeño comercio y a los barrios y colonias tradicionales.

➤ La discriminación social. En Inglaterra, hace pocos años, el cincuenta y uno por ciento de las mujeres no tenían permiso de manejar y el sesenta y nueve por ciento no contaban con automóvil propio. En Europa, la gran mayoría de las personas mayores de cuarenta y cinco años y menores de veinticinco años no tienen automóvil. En México estimamos que el ochenta y cinco por ciento de la población no utiliza regularmente el automóvil y la mayor parte del kilometraje recorrido en la ciudad es de automóviles de modelo reciente: el uso del automóvil es el privilegio de una minoría. Las posibilidades de desplazarse autónomamente y la accesibilidad a bienes, servicios, amigos o trabajos se han restringido enormemente por el creciente uso del automóvil.

➤ El tiempo social absorbido por el transporte: Vivir para moverse. Hace más de veinticinco años *Ivan Illich* dijo el varón americano típico consagra más de mil quinientas horas por año a su automóvil, sentado dentro de él, en marcha o parado, trabajando para pagarlo, para pagar la gasolina, los neumáticos, los peajes, los seguros, las infracciones y los impuestos para la construcción de carreteras y los estacionamientos. Le consagra cuatro horas al día en las que se sirve de él o trabaja para él. Sin contar el tiempo que pasa, por él, en el hospital, en el tribunal, en el taller o viendo publicidad automovilística ante el televisor. Estas mil quinientas

horas anuales le sirven para recorrer diez mil km. es decir seis km. por hora. Exactamente la velocidad que alcanzan los hombres en los países que no tienen industria de transporte. Con la salvedad de que el americano promedio destina a la circulación la cuarta parte del tiempo social disponible, mientras que en las sociedades no motorizadas se destina a este fin sólo entre el tres y el ocho por ciento. Ahora las cifras son peores en todo el mundo, un francés recorre en un año una distancia igual a la que recorrieron sus padres en toda su vida. En París, en los últimos treinta años, ha subido en promedio tres minutos por año el tiempo promedio dedicado al transporte. El tiempo promedio dedicado al transporte en el Valle de México es superior a cuatro horas y media diarias. El Gobierno del Distrito Federal oculta celosamente las cifras de la pendularidad promedio. Mientras nos transportamos en la zona urbana no descansamos, no nos divertimos, no nos educamos, no ganamos dinero.

➤ La adoración de las infraestructuras del transporte es una consecuencia de la predilección del uso del automóvil, por lo que éstas deben ser desmitificadas, como debe ser desmitificado el uso del auto, si deseamos conseguir calidad de vida en nuestras ciudades.

➤ Desde su aparición originaria como objeto de máximo lujo y diferenciación social, las empresas fabricantes de automóviles han conseguido conferir al automóvil un carácter fuertemente simbólico, el cual lo sitúa en primer término entre los diversos bienes muebles como elemento demostrativo del status social del propietario. La posesión del automóvil adecuado atestigua una posición social y envía señales de

masculinidad o de feminidad o bien de poderío social. Esta situación distorsiona totalmente la racionalidad general del sistema de transporte y del equilibrio urbano. El automóvil es adquirido por la mayor parte de los usuarios por razones que tienen poco que ver con sus necesidades de transporte. La desmitificación social es una condición necesaria para conseguir un poco de equilibrio urbano, social y ambiental en las ciudades.

➤ El argumento técnico central contra infraestructuras del tipo “Segundo Piso” es el de que estimulan vigorosamente la demanda de transporte en función de las nuevas posibilidades que abren: crean nuevas demandas de transporte que anulan rápidamente los supuestos beneficios de la nueva infraestructura. Tienen gran retroalimentación positiva. Por lo mismo estas infraestructuras han fracasado en Los Ángeles y en cualquier ciudad que ha recurrido a estas soluciones. En pocos años se requerirá en el Distrito Federal un tercer piso para resolver el problema del Viaducto o el Periférico, el que se habrá complicado mucho más porque habrá demasiado tiempo promedio de transporte y demasiadas emisiones contaminantes. El problema de la calidad del aire explotó en el Distrito Federal pocos años después de la construcción de los ejes viales porque se multiplicó el kilometraje recorrido por los automóviles y su número. El Segundo Piso puede llevarnos a una nueva crisis ambiental de mucho mayores dimensiones.

➤ El argumento principal contra el segundo piso en el viaducto y en el periférico es que este proyecto constituye un gran impulso al uso del automóvil en el Valle de México, lo que acarrea como consecuencia: el disparo en el consumo de energía y en la contaminación del aire; el mayor alejamiento de todas las actividades urbanas; el gran aumento en las distancias recorridas diariamente y un mayor crecimiento en la ocupación del suelo para el uso del automóvil y en la extensión de la mancha urbana; una presión mucho mayor sobre las áreas protegidas y suelo de conservación del Valle de México. Es un proyecto en la misma línea de los que han llevado al desastre ambiental a este territorio. Este proyecto puede fácilmente conducirnos, en pocos años, a una nueva crisis de calidad del aire y de transporte urbano, a una nueva crisis ambiental.¹²²

5. SOLUCIONES AL PROBLEMA VIAL EN EL EXTRANJERO.

En Colombia, durante la gestión del alcalde Enrique Peñalosa (1998-2000), más que discutir sobre las políticas de transporte, se pensó primeramente en el modelo de ciudad necesario, y muy a pesar de aquellas fuertes recomendaciones que indicaban como prioridad el construir puentes elevados, por el contrario, se decidió a invertir en un modelo de desarrollo en donde el transporte público predominó sobre el automóvil particular.

¹²² <http://www.bicitekas.org/noalsegundopiso/ddresser1.html> vigente hasta el 14 de julio de 2003.

Con la convicción de que lo esencial para una ciudad es evitar caer en los errores de la urbanización al estilo estadounidense, es decir, evitar megaobras de infraestructura vial, pues estas, son un monumento a la desigualdad, porque toman recursos que clarísimamente, para cualquier democracia, deberían invertirse prioritariamente para las necesidades de los más pobres como alimentos, vías en los sectores más populares, alcantarillado y no destinarlos a solucionarles los problemas de embotellamiento a los estratos de mayores ingresos.

Lo más triste de las grandes vías es que no sirven para nada, porque son regresivas. No sólo porque utilizan recursos públicos que le pertenecen a los pobres por igual, sino porque destruyen la calidad de vida de los demás. Una vía rápida es como una cerca en un potrero de vacas que encierra y hace que la ciudad sea menos peatonal. A los ciudadanos pobres, que ni siquiera tienen automóvil, les genera más ruido y contaminación, pero además de eso, no resuelve el problema, que es lo más triste de todo.

En Los Ángeles, se tiene el setenta y cinco por ciento de su área urbana cubierta por autopistas. En promedio es de las ciudades que más embotellamientos tiene en Estados Unidos con cuarenta y seis horas al año pasadas en el tráfico.

Una vía nueva genera su propio tráfico, porque si llegamos desde el centro de una ciudad hacia las afueras, una autopista elevada o subterránea, inmediatamente empieza a generar nuevos desarrollos y

terminan por aparecer centros comerciales, universidades, industrias, viviendas.

Lo que es interesante de los ejercicios realizados en Colombia, es el de prohibir por un día el uso del carro (en Bogotá, desde mil novecientos noventa y nueve, una vez al año se prohíbe circular a todos los vehículos particulares), que fue aprobado por un referéndum, por una consulta popular, permitiéndole ver a la gente que la ciudad funciona sin automóviles.¹²³

En los últimos años, grandes urbes como San Diego, Long Island, Ottawa, Nagoya, Lyon, Chicago, Pittsburg y Seattle, enfrentaron el problema de cómo resolver los embotellamientos viales, y entre las decisiones de construir más metro o buscar otras opciones, utilizaron los autobuses rápidos.

El sistema de autobuses rápidos fue instaurado por primera vez en, América Latina, en Brasil, en los años setenta, empero, fue el modelo colombiano el que lo detonó, treinta y siete ciudades de Asia, Latinoamérica, Europa y Estados Unidos optaron por este proyecto en los últimos cinco años, convirtiéndose este proyecto en uno de los mejores ejemplos de la transferencia de tecnología del sur al norte.

Este servicio, se basa en un principio fundamental, un transporte de alta calidad, se centra en una movilidad urbana de una manera rápida,

¹²³ ZAMARRÓN, Héctor, "Una ciudad con dignidad", *Reforma*, México, D.F., 4 de junio de 2002.

cómoda y barata, y que circula en corredores con carriles exclusivos y tecnología moderna de autobuses.

Los sistemas en uso en Bogotá, cuentan con un monitoreo de cómputo de autobuses, vía satélite, que permite a los administradores regular el flujo de acuerdo con la demanda, Para ello utilizan sistemas digitalizados de calles y avenidas en cada momento de su recorrido.

Entre las bondades de estos programas se tiene que los costos son mucho más benéficos que la construcción de líneas de metro, por ejemplo, el nuevo Eco-Vía de Quito, Educador, cuesta aproximadamente un millón de dólares por kilómetro, y el sofisticado sistema de Bogotá cinco millones trescientos mil por kilómetro. Este costo significa que muchas ciudades no necesitan préstamos para construirlo.

En nuestro país, concretamente en el Distrito Federal, se ha manifestado el interés por importar este tipo de vehículos e introducirlos en cuatro ejes viales; esperemos esta vez este interés demostrado pueda hacerse una realidad y no como sucede con el invisible programa de sustitución del transporte público concesionado.

En el desarrollo de todo este capítulo, como puede apreciarse, se tiende, por un lado, a poner de manifiesto lo inadecuado de la determinación de poner en marcha la construcción de la segunda planta periférica como solución a los problemas de vialidad en el Distrito Federal,

y por otro, a señalar las deficiencias en que se incurrió al poner en marcha el procedimiento plebiscitario.

Así es, a lo largo de esta exposición se precisaron argumentos que tienden a evidenciar la inviabilidad de este proyecto, sobre todo, al existir alternativas para resolver el problema de la vialidad en el Distrito Federal y el del empleo que corre paralelamente con el primero.

Por otro lado, deben destacarse, al estudiar éste tema, las irregularidades que se presentaron en el desarrollo del ejercicio ciudadano (plebiscito). Efectivamente, en éste capítulo se esgrimen planteamientos que provocan nuevamente la deliberación de todo lo que se dijo sobre la democracia semidirecta.

Ello es así, porque en las reflexiones hechas en este apartado se hace manifiesta la intención de legitimar a toda costa una decisión, que para un servidor, no era necesaria ni mucho menos urgente, tal y como se vera a continuación.

Anteriormente se había señalado que el pasado lleno de contradicciones del plebiscito lo convirtió en una figura duramente atacada, al servir únicamente para legitimar intereses individuales de la clase que ostentaba el poder. Consecuentemente se señaló como medida para evitar lo reseñado, la necesidad del irrestricto cumplimiento de las leyes que regulan la vigencia de esta figura, así como la necesidad de la

participación de la opinión pública concientizada para detectar fraudes o manipulación electorales.

Asimismo, se señalaron requisitos mínimos que debían observarse en una consulta, para que la misma tuviera validez, entre otros, el de proporcionar información abundante a la población para poder crearse una opinión y externarla en las urnas.

Como vemos, todas estas manifestaciones, que en principio fueron argumentaciones puramente teóricas, cobran importancia ahora que se pone en entre dicho el ejercicio plebiscitario sobre la construcción de segundos pisos en Periférico y Viaducto, ya que, primeramente, como en él capitulo en comento se expone, existían alternativas viables para hacer frente a los problemas viables del Distrito Federal, por otro lado, la propuesta de las obras en Periférico y Viaducto, de un momento a otro surgió como urgente y prioritaria, más aun cuando las consultas telefónicas organizadas por el Jefe del Gobierno capitalino fracasaron rotundamente.

Pese a que el plebiscito se llevó acabo conforme al procedimiento legal, se advierte que por la falta de normas casuísticas, se presentaron irregularidades que escaparon a toda previsión legal, es decir, la consulta se realizó sobre un proyecto que no se conocía a cabalidad, no se informó a la ciudadanía sobre las circunstancias torales de las obras, la información surgió a cuenta gotas hasta el ultimo momento, no se advirtió

a la sociedad la existencia de alternativas viables, pero aun así se realizó este ejercicio de participación ciudadana.

Consecuentemente surge, pues, la necesidad de volver a insistir, en que el éxito de los procedimientos semidirectos, dependerá directamente del uso que se les dé, ya que, caerán en la obsolescencia y desagrado de la población si son empleados para legitimar intereses personales y no colectivos. Asimismo, la insistencia de contar con leyes más acabadas que establezcan reglas claras y casuísticas, para estos procedimientos, dejando atrás el establecimiento de facultades potestativas que se prescriben, por ejemplo, en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en cuanto a la decisión del Jefe capitalino sobre qué temas pueden resultar trascendentales y someterse a plebiscito.

Será pues, únicamente mediante el respaldo a los mecanismos de participación ciudadana de leyes y participación social eficaces que la manipulación de estas instituciones pueda desterrarse, que las cruzadas populistas dejen de ser legitimadas a través de estas figuras.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEL PLEBISCITO SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS SEGUNDOS PISOS EN VIADUCTO Y PERIFÉRICO.

1. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL).

Este estudio tomará como base el plebiscito y de esta figura el último ejercicio llevado a cabo en el Distrito Federal, tal y como se venía haciendo, y, partiendo, precisamente de este análisis, deductivamente existe la posibilidad, si se desea, de aplicar los comentarios que se viertan a las demás instituciones que en su conjunto forman el concepto de democracia semidirecta, toda vez que, en las diversos ordenamientos legales se prescriben similares reglas para estas figuras.

Así es, para lograr su integración se necesita de una convocatoria por parte del ejecutivo respectivo, la organización de los comicios a través del órgano administrativo electoral y en su caso, la vigilancia de la autoridad jurisdiccional para ceñir al marco legal todo el proceso. Sobre los dos primeros puntos ya anteriormente se vertieron comentarios y el estudio respectivo (El Plebiscito en México), lo cual en términos muy amplios puede reducirse en los siguientes principios generales.

✓ La facultad para convocar al plebiscito corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; la organización del procedimiento respectivo

y la declaratoria de sus efectos corresponde al Instituto Electoral del Distrito Federal y la solución de cualquier controversia que pudiera suscitarse con motivo de la validez de los procesos respectivos, es competencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

✓ La atribución del Jefe de Gobierno para convocar a plebiscito, es de naturaleza potestativa, sujeta a las reglas establecidas en el propio Estatuto y en las leyes de la materia.

✓ El plebiscito tiene por objeto consultar a los electores para que éstos expresen su aprobación o rechazo previo de los actos o decisiones del Jefe de Gobierno.

✓ Se determinan los actos o resoluciones del Jefe de Gobierno que no puedan someterse a plebiscito, que son los relativos a las materias tributaria o fiscal, así como de egresos del Distrito Federal; el régimen interno de la administración pública del Distrito Federal los actos cuya realización sea obligatoria en términos de las leyes aplicables; y las demás que determinen las leyes.

✓ El procedimiento de plebiscito inicia con la expedición de la convocatoria por parte del Jefe de Gobierno, lo cual deberá efectuarse cuando menos noventa días antes de la fecha que se señale para su realización. Además, la convocatoria deberá publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y en los principales diarios de circulación en la ciudad.

✓ En la convocatoria deberá contenerse la explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometidos a plebiscito; la fecha en que se realizará la votación; y la pregunta o preguntas con base en la cuales los electores expresaran su rechazo o aprobación respecto del asunto sometido a consulta.

✓ Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el Jefe de Gobierno, si una de las opciones obtiene la mayoría de la votación válidamente emitida que corresponda al menos a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

✓ Se prohíbe la realización de plebiscito durante el proceso electoral para la elección de representantes populares o durante los sesenta días posteriores a su conclusión; igualmente, se prohíbe realizar dos plebiscitos en el mismo año.

Toda vez que ya fue, en su momento, abordada la cronología del plebiscito, resta hacer mención a cada uno de los acuerdos que le dieron vida, y que obviamente son los que nos dan la pauta para entrar a la parte jurisdiccional, los cuales en su orden consecutivo son a saber:

Al respecto se reproduce la información en el siguiente cuadro esquemático.¹²⁴

Número y tipo de sesión	Fecha	Acuerdo
Décima primera extraordinaria	junio 28 de 2002	ACU-45-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban el Programa extraordinario Plebiscito 2002 y el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, con motivo del plebiscito sobre la construcción de los segundo niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002, convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-47-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se módica el punto de acuerdo segundo, inciso c), del diverso de fecha 31 de enero de 2002, y se autoriza el uso de \$ 9'876,861 (nueve millones ochocientos setenta y seis mil seiscientos ochenta y un pesos 00/1100 m.n.), para que se ejerza en las actividades que requieren un gasto inmediato, derivado del Programa Extraordinario Plebiscito 2002.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-48-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba el marco geográfico y la cartografía empleados en el proceso electoral del año 2000, a efecto que se utilicen para llevar a cabo la organización del plebiscito del 22 de septiembre de 2002.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-49-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueban los criterios para la ubicación de los centros de votación y las mesas receptoras de votación para el Plebiscito 2002.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-50-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que

¹²⁴ MELÉNDEZ LÓPEZ, Narciso (coordinador), *Memoria del Plebiscito 2002*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, marzo 2003, pp. 76-80.

		se aprueba el procedimiento que deberán seguir los Consejos Distritales para la integración de las mesas receptoras de votación para el Plebiscito 2002 en el Distrito Federal.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-51-02. Acuerdo del consejo General del Instituto Electoral de Distrito Federal por el que se aprueba la convocatoria dirigida a los ciudadanos del Distrito Federal interesados en participar como asistentes electorales en el Plebiscito 2002.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-52-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban reutilizar en el Plebiscito 2002, los modelos de los materiales electorales utilizados durante el proceso electoral local del año 2000; y el uso de los canceles o elementos modulares donados al Instituto; así como se autoriza la adquisición de las cajas paquete electoral, que serán necesarias para la celebración del Plebiscito 2002.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-53-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de Distrito Federal, por el que se designan, con carácter de provisional, consejeros presidentes de los Consejos Distritales en los Distritos electorales XXII y XXXII.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-54-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se adiciona el relativo a la creación de la comisión especial para la integración de los Consejos Distritales.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-55-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba el procedimiento para la acreditación y desarrollo de las actividades de los ciudadanos mexicanos que actuarán como observadores electorales durante el Plebiscito 2002.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-56-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba la creación del Comité Técnico Especial de Asesoría que auxiliará a esta Institución, en el análisis de la pregunta formulada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para ser aplicada en el Plebiscito 2002.
Décima segunda	julio 5 de 2002	ACU-58-02. Acuerdo del Consejo General del

extraordinaria		Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba ajustar en lo conducente, durante el proceso de Plebiscito 2002, las normas de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria del Instituto Electoral del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002, aprobadas en su sesión del 31 de enero del mismo año.
Décima segunda extraordinaria	julio 5 de 2002	ACU-59-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se ordena al Secretario Ejecutivo para que, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores del Distrito Federal, se lleven a cabo las acciones necesarias para realizar el cotejo de los nombres, las firmas y la clave de la credencial de elector en la base de datos del padrón electoral relativo al Distrito Federal, de aquellos ciudadanos que solicitaron al Jefe de Gobierno que convocatoria a plebiscito.
Décima tercer extraordinaria.	julio 18 de 2002	ACU-61-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el cual se establecen en lo conducente las reglas señaladas para las campañas que se lleven a cabo para promover la aprobación o rechazo de la obra materia del plebiscito que se celebrará el 22 de septiembre de 2002.
Décima Cuarta extraordinaria.	julio 24 de 2003.	ACU-62-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban adecuaciones al presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal del año 2002, se autoriza destinar la cantidad de \$38,814,528.15 (treinta y ocho millones, ochocientos trece mil, quinientos veintiocho pesos 15/100 m.n.), para cubrir las erogaciones del programa 06 Plebiscito 2002, y se aprueba las modificaciones correspondientes a su programa operativo anual 2002 y al Programa Extraordinario Plebiscito 2002.
Décima Cuarta extraordinaria.	julio 24 de 2003.	ACU-63-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba la dieta que recibirán los consejeros electorales de los Consejos Distritales con motivo del plebiscito convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Décima quinta extraordinaria	julio 26 de 2002	ACU-64-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por medio del cual este órgano superior de dirección determina que la pregunta formulada en la base primera de la "convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002", emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, no es suficientemente clara, es imprecisa, y podría influir en la respuesta.
Décima sexta ordinaria	julio 31 de 2002	ACU-67-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba la utilización de la mascarilla y de la etiqueta autoadherible para la urna, impresas en sistema Braile, y diseñadas para que los electores invidentes y débiles visuales ejerzan personalmente su derecho al voto durante la jornada plebiscitaria que tendrá lugar el 22 de septiembre de 2002.
Décima sexta ordinaria	julio 31 de 2002	ACU-68-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban las características del líquido indeleble que se utilizará para impregnar el dedo pulgar derecho de los ciudadanos durante la jornada plebiscitaria, y la contratación de la Escuela Nacional de Ciencia Biológicas del Instituto Politécnico Nacional, como responsable de la fabricación del mismo, asimismo se aprueba recibir en donación los frascos con el sobrante del líquido indeleble que fue utilizado durante la jornada electoral celebrada el 7 de julio de 2002, por el Consejero Estatal Electoral de Nayarit.
Décima sexta ordinaria	julio 31 de 2002	ACU-69-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba el procedimiento para la recolección muestra de sobrantes del líquido indeleble, para la verificación de sus características y autenticidad, que se utilizará el día 23 de septiembre de 2002, durante la jornada plebiscitaria, de las mesas receptoras de votación.
Décima séptima extraordinaria	julio 31 de 2002	ACU-70-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que

		se designan consejeros presidentes de los Consejos Distritales en los Distritos Electorales XXII y XXXII y con carácter provisional en el distrito XIX.
Décima séptima extraordinaria	julio 31 de 2002	ACU-71-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina que la nueva pregunta enviada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de este órgano colegiado, para ser formulada en el Plebiscito 2002, es clara, precisa y no influye de ninguna manera la respuesta.
Décima séptima extraordinaria	julio 31 de 2002	ACU-72-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los modelos de la boleta, de las actas y demás formatos de la documentación electoral que se utilizarán durante el Plebiscito 2002.
Décima octava extraordinaria	agosto 4 de 2002	ACU-73-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por medio del cual, en cumplimiento a lo ordenado en el punto resolutivo quinto de la sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, recaída a los expedientes identificados con las claves TEDF-REA014/2002 y acumulados TEDF-REA-15/2002, TEDF-REA-016/2002 y TEDF-REA-017/2002, de fecha 31 de julio de 2002, se modifica la "Convocatoria a plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002", emitida por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; se determina la pregunta que se someterá a plebiscito; y se abrogan: el "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina que la nueva pregunta enviada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal a solicitud de este órgano colegiado, para ser formulada en el Plebiscito 2002, es clara, precisa y no incluye de ninguna manera la respuesta", y el "acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueban los modelos de la boleta, de las actas y demás formatos de la documentación electoral que se utilizarán durante el Plebiscito 2002".

Décima octava extraordinaria	agosto 4 de 2002	ACU-74-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por que se aprueban los modelos de la boleta, de las actas y demás formatos de la documentación electoral que se utilizarán durante el Plebiscito 2002.
Décima novena Ordinario	agosto 15 de 2002	ACU-75-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por medio del cual, en cumplimiento de la sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, recaída en los expedientes identificados con la clave TEDF-REA-025/2002 y acumulado TEDF-REA-026/2002, de fecha diez de agosto de dos mil dos, se modifica el "acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el cual se establecen en lo conducente las reglas señaladas para las campañas que se lleven a cabo para promover la aprobación o rechazo de la materia del plebiscito que se celebrará el 22 de septiembre de 2002.
Vigésima extraordinaria	agosto 22 de 2002	ACU-76-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el número de boletas adicionales que los consejos Distritales, deberán entregar a los presidentes de las mesas receptoras de votación, a efecto de que los representantes de los partidos políticos, debidamente acreditados ante las mismas, puedan ejercer su derecho al voto durante el plebiscito que tendrá lugar el próximo 22 de septiembre de 2002.
Vigésima extraordinaria	agosto 22 de 2002	ACU-77-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina el procedimiento para la realización del cómputo del Plebiscito 2002.
Vigésima extraordinaria	agosto 22 de 2002	ACU-80-02 Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se acuerda el procedimiento para la acreditación de y desarrollo de actividades de los representantes de los partidos políticos ante las mesas receptora de votación, para el Plebiscito 2002.
Vigésima primera extraordinaria	agosto 26 de 2002	ACU-82-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por medio del cual en cumplimiento de lo ordenado en el

		punto resolutive segundo de la sentencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal, recaída al expediente identificado con la clave TEDF-REA-019/2002, de fecha 522 de agosto de 2002, se modifica el procedimiento contenido en el anexo del "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba el procedimiento que deberán seguir los Consejos Distritales para la integración de las mesas receptoras de votación para el plebiscito 2002 en el Distrito Federal" de cinco de julio de 2002.
Vigésima primera extraordinaria	agosto 26 de 2002	ACU-83-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba el criterio que deberán seguir los presidentes de las mesas receptora de votación, en relación con el ejercicio del voto de los representantes de los partido políticos acreditados ante las mismas, durante la jornada plebiscitaria del 22 de septiembre de 2002.
Vigésima tercera extraordinaria	septiembre 22 de 2002	ACU-88-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba que dicho órgano superior de dirección se constituye en sesión permanente para el seguimiento de la jornada plebiscitaria, la elección aleatoria de las mesas receptoras de votación en la que se llevará a cabo la recolección del líquido y el seguimiento de los cómputos distritales respectivos.
Vigésima cuarta extraordinaria	septiembre 25 de 2002.	ACU-89-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se aprueba efectuar el cómputo total del Plebiscito 2002, a partir de la suma de resultados anotados en el acta de cómputo distrital, en cada uno de los 40 Consejos Distritales del Instituto Electoral del Distrito Federal.
Vigésima cuarta extraordinaria	septiembre 25 de 2002.	ACU-90-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se declaran los efectos del Plebiscito sobre la Construcción de los segundos niveles del Viaducto y Periférico, que tuvo lugar el 22 de septiembre de 2002.

Un total de treinta y cinco acuerdos fueron los aprobados para dar cabida al plebiscito sobre la construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico.

Sobre estos acuerdos tomados por el Consejo Electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal recayeron una serie de impugnaciones, dirigidas todas para su conocimiento al Tribunal Electoral del Distrito Federal.

De lo anterior, sale a relucir un cuestionamiento, el cual, aunque no pertenece al ámbito jurisdiccional, sino al administrativo, es importante destacar ¿la autoridad administrativa debe limitar su participación en el proceso plebiscitario a recibir la convocatoria y determinar el inicio de la organización del plebiscito, o bien, cuenta con facultades para asumirse como autoridad responsable del mismo, cerciorándose de la legalidad del proceso?.

Este comentario se hace en razón que el Instituto Electoral del Distrito Federal se declaró carente de facultades para revisar la legalidad de la convocatoria, en virtud de que entre las disposiciones que rigen la materia no hay precepto legal alguno que la autorice para resolver el asunto planteado, de donde se sigue que no puede constituirse como revisora de la legalidad de un acto administrativo emanado del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, toda vez que es al Tribunal Electoral Local al que le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, las

impugnaciones en los procesos de plebiscito, asimismo, señaló que su competencia sólo se constriñe a revolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos que se interpongan en contra de las actuaciones que emitan los órganos distritales, del propio Instituto en el ejercicio de sus funciones

Peligrosa resulta ser esta apreciación por parte del Instituto Electoral de referencia, en tanto que desde perspectiva propia debe y tiene facultades para revocar la convocatoria a un proceso de democracia semidirecta, si es el caso, y no simplemente concretarse a llevar a cabo el proceso plebiscitario. Esto en razón de los siguiente argumentos:

Cierto es, que el Código Electoral local determina que será el Tribunal Electoral del Distrito Federal el encargado de resolver las controversias que sobre los procedimientos plebiscitarios se susciten, pese a ello y acorde con los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad, postulados en el artículo 3 de Código Electoral del Distrito Federal, además, que el acto mediante el cual se somete al conocimiento de la autoridad administrativa electoral, es de suma trascendencia para el procedimiento plebiscitario, no puede entenderse que la función de organización del plebiscito atribuida a la autoridad electoral administrativa, quede reducida a recibir la convocatoria y determinar el inicio de la organización del plebiscito, sin antes cerciorarse de la legalidad de la misma, y en su caso, proveer lo necesario para que el proceso respectivo se apegue a los principio rectores de la materia electoral y participación ciudadana.

Más aún, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52, párrafo tercero, inciso c), del Código Electoral local, el cual dice que la autoridad electoral administrativa, tiene como deber orientar sus fines y acciones, entre otras cuestiones, a garantizar la celebración de los procesos de participación ciudadana. Luego entonces, la actuación del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal en el proceso de plebiscito no puede entenderse en un sentido limitado, sino que debe asumirse como un autoridad responsable del mismo, porque, además de organizar el proceso respectivo, debe encargarse de garantizar su celebración; vigilar que las preguntas se formulen con claridad y precisión, sin influir en el ánimo de los electores, computar los resultados y hacer la declaratoria de los efectos del proceso; todo ello con estricta observancia de los principios rectores de la materia electoral, así como de los propios de la materia de participación ciudadana.

En este sentido, resulta indubitable que la autoridad electoral administrativa, en estricto cumplimiento de sus atribuciones, cuenta con las facultades necesarias para analizar y, en su caso, modificar los aspectos de la convocatoria que no se ajusten a los principio rectores de las materias electorales y de participación ciudadana.

De admitirse lo contrario, se llegaría al extremo, inaceptable, de que el proceso plebiscitario se desarrolle en un estado de incertidumbre

respecto de la validez del acto que se organiza, lo cual vulnera evidentemente el principio de certeza antes aludido.¹²⁵

Inclusive, porque es evidente que la convocatoria sujeta irremediablemente a todo aquel ciudadano que desee participar en el plebiscito, a las condiciones definidas en forma imperativa por la autoridad que la expidió. En ese contexto, la única manera en que puede remediarse cualquier violación a los principios aludidos con anterioridad, es a través de la intervención oportuna de la autoridad encargada de la organización del proceso, resultando además innegable que esta actuación no debe quedar supeditada indefectiblemente a la presentación de los medios de impugnación, pues ello implicaría la convalidación de actos que pudieran ser ilegales, en perjuicio de la ciudadanía que se encuentra limitada a los términos en que sea convocada.¹²⁶

Siguiendo estas consideraciones el Tribunal Electoral del Distrito Federal concluyó que el Instituto Electoral si cuenta con facultades para resolver las controversias que sobre las figuras de participación ciudadana se presenten. Por todo lo anterior, sería pues conveniente que a pesar que el órgano jurisdiccional mencionado resolvió en el sentido precisado, esta premisa fuera plasmada en ley, estableciéndose así incuestionablemente

¹²⁵ Juicio de Revisión Constitucional, SUP-JRC-118/2002, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, Partido Político, Nacional, 30 de Agosto de 2003, Mayoría de cuatro votos, Ponente. Leonel Castillo González

¹²⁶ Juicio de Revisión Constitucional, SUP-JRC-118/2002, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática y Convergencia por la Democracia, Partido Político, Nacional, 30 de Agosto de 2003, Mayoría de cuatro votos, Ponente. Leonel Castillo González.

dicha facultad, que además es necesaria para un adecuado control de las figuras que estudiamos.

A mayor abundamiento, respecto a las facultades de la autoridad administrativa electoral de revisar la convocatoria, debo decir, que la legalidad de los actos administrativos, como una base del Estado de Derecho es, también, una técnica de garantizar la libertad. Toda acción administrativa que obstaculice a un ciudadano hacer lo que la Ley le permite, no sólo es una acción ilegal, es también una agresión a la libertad de participar y decidir en los procesos ciudadano que afecten a su entidad; es evidente que la convocatoria sujeta irremediabilmente a todo ciudadano que desee participar en el plebiscito, a las condiciones definidas en forma imperativa por la autoridad que la expidió y, es en base a éste planteamiento, que la única forma en que pueden obviarse laceraciones a los principios de certeza y legalidad en perjuicio de los ciudadanos, es a través de la intromisión pertinente de la autoridad encargada de la organización del proceso.

2. IMPUGNACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL (TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL).

Como se anticipó, sobre los diversos acuerdos aprobados por el Instituto Electoral del Distrito Federal, recayeron impugnaciones ante el Tribunal Electoral, el cual según se desprende de los artículos 68, fracción

VI del Estatuto de Gobierno y el artículo 24 de la Ley de Participación Ciudadana “las controversias que se generen con motivo de la validez de los procesos de plebiscito serán resultas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal”, es el órgano competente para conocer de ellas.

Así es, durante el proceso de participación ciudadana, Plebiscito dos mil dos, se impugnaron ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal dieciocho acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Los recursos de impugnación en contra de los acuerdos del Consejo General del Instituto que fueron presentados ante el Tribunal Electoral local y que tuvieron alguna modificación a través de las resoluciones de éste, fueron los que se reproducen en el siguiente cuadro esquemático:¹²⁷

Fecha y expediente	Recurrente	Recurso	Resolución
julio 2 de 2002 (TEDF-REA-014/2002)	El Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México; Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, el Partido Alianza Social y el Partido de la Sociedad Nacionalista	En contra del “Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueban el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el Proyecto de presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, con motivo del Plebiscito	Este recurso fue resuelto por el Tribunal Electoral del Distrito Federal como parcialmente fundado y ordenó al Instituto Electoral del Distrito Federal modificar la convocatoria a plebiscito y que previera lo necesario para su publicación.

¹²⁷ MELÉNDEZ LÓPEZ, Narciso (coordinador), *Op. Cit.*, pp. 69-70.

		sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002, convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal", emitido el 28 de junio de 2002.	
julio 2 de 2002 (TEDF-REA-015/2002)	Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa	En contra del "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueban el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el Proyecto de presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, con motivo del Plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002, convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal", emitido el 28 de julio de 2002.	Este recurso fue resuelto por el Tribunal Electoral del Distrito Federal como parcialmente fundado y ordenó al Instituto Electoral modificar la convocatoria a plebiscito y que proviera lo necesario para su publicación.
julio 9 de 2002 (TEDF-REA-019/2002).	Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional,	En contra del "acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal por el que se aprueba el Procedimiento que deberán seguir los Consejos Distritales para la integración de las mesas receptoras de votación para el Plebiscito 2002 en el Distrito Federal". de	El Tribunal Electoral del Distrito Federal declaró como parcialmente fundado el recurso y ordenó al Instituto Electoral local modificar el acto impugnado sólo en cuanto al "Procedimiento que deberán seguir los Consejos Distritales para la integración de las mesas receptoras

		fecha 5 de julio de 2002.	de votación para el Plebiscito 2002 en el Distrito Federal que se integró como anexo de dicho acuerdo, además ordenó informar al Tribunal Electoral del Distrito Federal acerca del cumplimiento de la sentencia emitida, así como publicar el acuerdo y anexos que se emitieran en cumplimiento de dicha resolución, en los mismos medios utilizados al hacer del conocimiento el acto reclamado y cerciorarse que en cada consejo distrital se diera cuenta del acuerdo y sus anexos para que los cumplan oportunamente.
julio 21 de 2002 (TEDF-REA-025/2002)	Partido de la Revolución Democrática.	En contra del "Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el cual se establecen en lo conducente las reglas señaladas para las campañas que se lleven a cabo para promover la aprobación o rechazo de la obra materia del Plebiscito que se celebrará el 22 de septiembre de 2002", de fecha 18 de julio de 2002.	El Tribunal Electoral del Distrito Federal declaró a este recurso como parcialmente fundado por lo que se revocó el acuerdo impugnado sólo por lo que hace a los puntos resolutivos Cuarto y Quinto, así como en los considerandos 2, 8, 23, 24 y 25 en que se sustentaron, con el fin de que el organismo electoral local realizara las adecuaciones pertinentes tanto en el citado acuerdo como en las reglas que en documento anexo forman parte del mismo

			y se ordenó la publicación de las reglas de campaña que emitiera en cumplimiento de la resolución del Tribunal Electoral del Distrito Federal.
--	--	--	--

Sobre esto no hay, mayor comentario que hacer, en tanto, que la facultad de ese órgano colegiado jurisdiccional sí se encuentra prevista legalmente para conocer de estos asuntos, y así por el estilo en las diversas legislaciones, se faculta a un órgano jurisdiccional local para conocer de los reproches que puedan recaer a estos procedimientos de democracia semidirecta.

3. IMPUGNACIONES A NIVEL FEDERAL.

3.1.1. Juicio de Amparo (Juzgado de Distrito en materia Administrativa).

Apartándose de la materia electoral y propiamente de la impugnación a la figura del plebiscito a través de los medios de impugnación que la materia prevé, el prominente jurista Ignacio Burgoa, el cuatro de noviembre de dos mil dos, a través de al vía del juicio de amparo, y en representación de ciento setenta afectados por la

construcción de los segundos pisos en Viaducto y Periférico, controvirtió el acto que ordena la construcción de la obra, empero en la vía intentada no se solicitó se cancele la obra.

En la demanda se estableció que el Jefe de Gobierno, al ordenar la construcción del proyecto, violó los artículos 4, 16 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por hacerlo sin presentar una orden para iniciar la obra; en respuesta a esto, la administración local aseveró que el Jefe de Gobierno no era competente ni había sido quien emitió la orden.

En el juicio fundamentalmente se presentan pruebas documentales, como estudios ambientalistas, médicos y psicológicos para demostrar que la obra está afectando los derechos constitucionales de las personas que viven cerca de la construcción.¹²⁸

¹²⁸ *DESCARTA BURGOA FRENAR DISTRIBUIDOR*, La construcción del distribuidor vial en San Antonio continuará aún si el grupo de vecinos inconformes gana el amparo interpuesto contra la obra, admitió Ignacio Burgoa.

El jurista, quien representa a los colonos afectados por la obra, aclaró que en el juicio de amparo iniciado no se solicitó que se cancelara la obra.

Explicó, en conferencia de prensa, que esta decisión se tomó para evitar mayores daños a las finanzas del Gobierno del Distrito Federal como a los vecinos quejosos.

Añadió que en este juicio se ceñirá fundamentalmente a la presentación de pruebas documentales, como estudios ambientales, médicos y psicológicos para demostrar que la obra está afectando los derechos constitucionales de las personas que viven cerca de la construcción.

En noviembre del año pasado, Burgoa Orihuela presentó la demanda de amparo contra el distribuidor vial en San Antonio y Periférico, en representación de 170 vecinos afectados.

Entonces, el abogado constitucionalista argumentó que el Jefe de Gobierno no presentó la orden para iniciar la obra, y que esto violenta el artículo 16 Constitucional.

El abogado agregó entonces que no reclamaban las obras, sino la orden de construir, como lo establece el artículo 16 constitucional.

Al respecto, la Consejera Jurídica del Gobierno capitalino, Estela Ríos, dijo que el Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa, donde se promovió el amparo, debe

Posteriormente a la presentación de la demanda que dio inicio al juicio, se presentaron las siguientes actuaciones:

El seis de noviembre de dos mil dos el Jefe de Gobierno en respuesta a la demanda interpuesta por el jurista, explica que se trata de una obra de interés general y público, que no compromete la propiedad privada y de la cual se informó con toda anticipación, por lo que no hay motivos para suspenderla.

El siguiente catorce de noviembre, la administración capitalina presentó una queja contra la admisión del proceso por parte del Juzgado Tercero de Distrito en Materia Administrativa, pues a consideración de la Consejera Jurídica, María Estela Ríos, el órgano en mención, debía desechar la demanda de amparo, ya que no existe materia de impugnación y la demanda resultaba extemporánea.

El veintinueve del mismo mes y año, el constitucionalista Ignacio Burgoa aseguró que el Jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, violó el Código Penal y la Ley de Amparo al negar que haya ordenado la ejecución de las obras del distribuidor Vial San Antonio.

desechar la demanda interpuesta por Burgoa, pues dijo que los vecinos se quejaron de una orden que el Jefe de Gobierno no emitió.

Unos días después de la presentación del amparo, la funcionaria interpuso una queja ante el Tribunal Colegiado del Primer Circuito porque se aceptó la demanda de amparo.

Hace dos semanas, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa ordenó al Juzgado revocar la aceptación de la demanda de amparo porque ésta no contenía la fecha en que los vecinos se enteraron de la fecha en que el Jefe de Gobierno ordenó la construcción del distribuidor. (ADALID, Tatiana, *Reforma*, 22 de Enero de 2003).

El seis del siguiente mes, el Doctor integró a las doce empresas que construyen el distribuidor vial San Antonio como terceras perjudicadas en la demanda de amparo presentada el pasado cuatro de noviembre.

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, el trece de enero del año próximo pasado ordenó revocar la admisión del juicio de amparo interpuesto por el jurista Ignacio Burgoa contra la construcción del distribuidor vial y los segundos niveles en Viaducto y Periférico, pues de acuerdo con el Tribunal Federal, en el documento de la demanda falta precisar la fecha en la que se tuvo conocimiento de que el Jefe de Gobierno ordenó la construcción de las obras lo que constituye una deficiencia jurídica del amparo interpuesto en contra de la construcción de la obra, pues a partir de eso se decidió que la acción legal fue extemporánea.

Cabe precisar, que toda vez, que en este juicio no se solicitó la suspensión de la obra, sino solamente se controvertió la orden de construcción, de haber sido procedente el amparo, los efectos de éste, hubieran sido respecto del acto que ordena la construcción, es decir, se hubiese resuelto por la autoridad jurisdiccional la reposición del procedimiento administrativo, lo cual solamente hubiese repercutido en el tiempo en que debieran iniciarse las obras, pues como se dijo, en el amparo no se solicitó la suspensión de la obra.

3.2.1. Juicio de Revisión Constitucional Electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

Por otro lado, a través de la vía jurisdiccional electoral federal, es decir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cinco de agosto, los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Convergencia por la Democracia promovieron, de manera conjunta, juicio de revisión constitucional, contra la resolución que dictó la autoridad responsable, Tribunal Electoral del Distrito Federal, respecto a los recursos de apelación interpuestos, el primero, por los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, Convergencia por la Democracia, Alianza Social y el de la Sociedad Nacionalista, en un sólo escrito, en contra del “Acuerdo por el que se Aprueba el Programa Extraordinario Plebiscito dos mil dos y el Proyecto de Presupuestos del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho programa, con motivo del Plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizaría el veintidós de septiembre de dos mil dos, convocado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal”, el cual fue registrado con el número TEDF-REA-014/2002; el segundo presentado por Jorge Carlos Díaz Cuervo y Enrique Pérez Correa, por su propio derecho, y ostentándose como representantes de noventa y dos mil setecientos sesenta y cinco ciudadanos del Distrito Federal, el cual se registró con la clave TEDF-REA-015/2002, el tercero presentado por el Partido Acción Nacional, quien

promovió una controversia de proceso plebiscitario, la cual se tramitó como recurso de apelación y se le asignó por parte de la autoridad responsable la clave TEDF-REA-016/2002, y por último la “controversia de validez jurídica” en contra del plebiscito presenta por el Partido Revolucionario Institucional, a la cual, la responsable también le dio el trámite de recurso de apelación correspondiéndole el número TEDF-REA-017/2002, y en los que la autoridad resolvió la acumulación de los tres últimos al primero, el desechamiento de los identificados como TEDF-REA-016/2002 y TEDF-REA-017/2002 y declaró parcialmente fundados los TEDF-REA-014/2002 y TEDF-REA-015/2002; ordenando al Instituto Electoral del Distrito Federal modificar la convocatoria de plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y Periférico y que proveyera lo necesario para su publicación, por las razones que se expresarán a continuación.

El mencionado juicio de revisión constitucional electoral, por acuerdo del magistrado presidente de la Sala Superior de siete de agosto, se turnó al magistrado José Luis de la Peza, para su substanciación, quien mediante proveído de veintinueve del año en curso lo radicó, admitió a trámite la demanda y cerró la instrucción, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

En sesión pública de treinta de agosto, el magistrado ponente presentó un proyecto de resolución en el que propuso el sobreseimiento en el juicio de revisión constitucional electoral, el proyecto fue discutido y rechazado por mayoría de cuatro votos (Magistrados José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, Eloy Fuentes Cerda, Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata) contra dos (Magistrados José Luis de la Peza y José de Jesús Orozco Henríquez), por lo que en la misma sesión se discutió y votó el fondo del asunto, resolviéndose lo siguiente:

“PRIMERO. Es procedente el presente juicio de revisión constitucional electoral.

SEGUNDO. Se modifica la resolución emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal, de treinta y uno de julio de dos mil dos, en el recurso de apelación TEDF-REA-014/2002 y acumulados, en los términos y para los efectos precisados en la última parte del considerando sexto de esta ejecutoria.”

En el Considerando sexto, mencionado en el resolutivo segundo, al respecto se señala:

“SEXTO. ...Consecuentemente, al haber resultado infundados la mayoría de los agravios y fundado el último de estos, lo procedente es modificar la sentencia impugnada, para el efecto de que en la parte en que cambió la base segunda de la convocatoria a **plebiscito** (fojas 426) relativa a los efectos de la aprobación o rechazo de la obra que se somete a la decisión de la ciudadanía, se establezca que el **plebiscito** resultará vinculante, si la votación válidamente emitida corresponde a la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal y de esta votación, la opción que resulte mayoritaria será la vinculante para el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. También se deberá omitir la referencia a que en el caso de que el número de votos correspondiente a la opción que obtenga la mayoría no represente cuando menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal, la construcción o no construcción de la

obra quedará a discreción del Jefe de Gobierno, para establecer que esto último sucederá cuando la votación válidamente emitida no corresponda a una tercera parte del referido padrón...”

El motivo de disenso entre los magistrados electorales se debió a la procedencia o no, del juicio de revisión constitucional electoral para controvertir procesos de democracia semidirecta, concretamente, el plebiscito.

Efectivamente, el magistrado instructor, José Luis de la Peza, presentó un proyecto de resolución en el que se pronunciaba por el sobreseimiento del medio de defensa, en razón de que, bajo su consideración, el medio de impugnación en estudio reunía, en principio, los requisitos de procedibilidad previstos en la legislación aplicable, es decir, no se advertía de manera manifiesta causa de improcedencia alguna, por tanto se admitió a trámite la demanda de mérito. Sin embargo, del examen detallado realizado al medio impugnativo, se advirtió que se actualizaba una causal de improcedencia que impedía realizar un pronunciamiento de fondo, pues el acto impugnado no correspondía a las materias previstas constitucional y legalmente, para el ejercicio de la jurisdicción electoral federal, mediante el juicio de revisión constitucional electoral.

En consecuencia, el magistrado ponente, estimó resultaba improcedente el juicio de revisión constitucional electoral para reclamar actos derivados de instrumentos de participación ciudadana, además, aclaró que ninguno de los restantes medios de impugnación de los que

competente conocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es procedente para refutar el acto que se combate, por lo que no sería procedente darle un trámite diferente y encausarlo por la vía que pudiera corresponderle, acorde con dicha posición el Magistrado Orozco Henríquez, en la citada sesión pública, defendió brillantemente el proyecto presentando por el Magistrado De la Peza.

Antes de proseguir resulta imperioso hacer un paréntesis, a efecto de analizar el juicio de revisión constitucional electoral previsto dentro de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, y así sentar las bases para comprender la discusión que sobre este juicio se entabló en el caso indicado, en tanto su procedencia para impugnar figuras de democracia semidirecta, procediendo a precisar inmediatamente los razonamientos vertidos por las dos posiciones tomadas por los magistrados electorales — procedencia o no del juicio de revisión constitucional — y concluyendo con una postura propia, la cual, anticipamos, simpatiza con la improcedencia de este medio impugnativo respecto de figuras de democracia semidirecta.

Hecha la advertencia, procedemos al estudio del juicio de revisión constitucional electoral.

El medio de impugnación en comento es producto de la reforma acaecida a nuestra Carta Magna en mil novecientos noventa y seis.¹²⁹,

¹²⁹ La iniciativa propone trascendentes reformas a la dimensión del sistema de justicia electoral e introduce nuevos mecanismos jurídicos que le otorgan mayor eficacia y confiabilidad. Las

reformas pretenden que dicho sistema se consolide como uno de los instrumentos con que cuenta nuestro país para el desarrollo democrático y para afirmar el Estado de Derecho.

Por ello, las reformas que se someten a consideración de esta soberanía, se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electoras se sujeten invariablemente a los dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos político electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial

Con el objeto de hacer compatible la larga tradición del Poder Judicial de la Federación de no intervenir directamente en los conflictos político electorales, con la existencia de un tribunal de jurisdicción especializada que ha probado ser solución adecuada, se propone que el Tribunal Electoral se incorpore al Poder Judicial de la Federación, con sus rasgos fundamentales de estructura y atribuciones pero con las ligas de relación indispensables con el aparato judicial federal, a fin de continuar ejerciendo sus facultades en forma eficaz, oportuna y adecuada.

De igual manera, la incorporación referida permite hacer una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, que se corresponde con nuestra tradición y evolución político electoral.

Conforme a la propuesta, la Corte conoce sobre la conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral, al eliminar de la fracción II del texto vigente del artículo 105 constitucional, la prohibición existente ahora sobre este ámbito legal.

...

Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principio y bases para la procesos electorales del nivel local.

Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, prever que esta nueva vía solo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional.

Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas..."

El texto propuesto en la iniciativa sufrió un cambio sustancial en la Cámara de Diputados en donde se suprimió la referencia a que esta vía jurisdiccional procedería solamente "cuando se

viniendo a significar el complemento en el marco jurídico mexicano, pues pese a la existencia del amparo y de las controversias constitucionales, se carecía de mecanismos mediante los cuales se realizara el análisis constitucional de actos y resoluciones en materia local, quedando prescrito

violate algún precepto establecido en esta constitución”, de lo que no comentó nada, ni en el dictamen de las comisiones correspondiente ni en la discusión y aprobación, y sólo se expresó que procedía cambiar la palabra por y se sustituida con el vocablo de, lo que así pasó a la Cámara de Senadores, si ninguna observación al respecto, para entonces quedar aprobada de la siguiente forma:

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismo, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y se factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos,.

La supresión mencionada a la iniciativa del texto constitucional respecto a que el juicio de revisión constitucional procedería solamente cuando se violara algún precepto establecido en la propia Constitución, podría deberse o bien a un error, lo cual tendría implicaciones de trascendencia que deberían ser acreditadas, o bien que no se quiso limitar este medio de control solamente al hecho de violaciones directas a la constitución, sino inclusive a violaciones indirectas, a través del principio e legalidad electoral.

Lo interesante de este asunto, se pone de manifiesto con el texto de la fracción III de este mismo artículo 99 constitucional, que faculta al tribunal Electoral a resolver en forma definitiva e inatacable “III Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.

Como puede apreciarse, el texto constitucional (artículo 99) si señaló expresamente la viabilidad de un medio de impugnación que garantizara la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales (fracción III), no así de las autoridades competentes de las entidades federativas (fracción IV); por lo que hay quienes piensan que, las leyes secundarias, esto es, a Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral, están regulando en forma ampliada el objetivo principal del juicio de revisión constitucional. Aunque el fin último sea necesario, es decir, que todos los actos de las autoridades se ajusten invariablemente a la Constitución General, debiendo de cuidarse la forma –que para estos efectos tan significativos, la forma es fondo-, y haberse previsto, en consecuencia, en esa fracción IV en cometo, el requisito de procedencia que sí regulan las leyes ordinarias.(V. Elías Musí, Edmundo (coordinador), *Estudio Teórico Práctico del Sistema General de Medios de Impugnación*, Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Gama Sucesores, 1997, pp. 317 y 318).

en el artículo 99 de nuestra Ley Suprema, numeral que representa su principal fundamento.

“Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional de la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

...

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá **solamente** cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.”¹³⁰

Con esto se da atención a un añejo reclamo de salvaguarda de la constitucionalidad en materia electoral, sin que se vean involucradas otras instituciones de protección de garantías, que crecieron y se desarrollaron con características completamente distintas a las que reviste la acción de

¹³⁰ REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE. La previsión del artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el juicio de revisión constitucional electoral sólo será procedente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, debe entenderse que hace referencia a la instalación de órganos o toma de posesión de funcionarios producto de elecciones populares que se hayan celebrado; es decir, de órganos o funcionarios que hayan resultado electos a través de la emisión del voto universal, libre, directo y secreto depositado en las urnas y no de órganos electorales, designados por un órgano legislativo, jurisdiccional o administrativo. Sala Superior, tesis S3ELJ 51/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 214-215.

inconstitucionalidad y el juicio de revisión constitucional electoral. También, con estas vías se supera el problema latente que existía y mediante el cual se cuestionaba la legalidad de los procesos electorales, locales, impidiendo decisiones política que sin un sustento jurídico pudiera afectar el sentido de la voluntad popular expresado mediante el sufragio.¹³¹

El juicio de revisión constitucional electoral puede ser definido como la vía constitucional y legalmente establecida a favor de los partidos políticos, para controvertir la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones definitivos, emitidos por las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales de las entidades de la Federación mexicana, responsables de realizar los procedimientos electorales locales y municipales o, en su caso, de resolver los litigios de ellos emergentes.¹³²

La definición anterior, expresada por el maestro Flavio Galván nos da una idea general de la concepción del juicio en exposición, empero, para entenderlo cabalmente es necesario conocer contra qué actos se endereza, así tenemos que procede solamente para impugnar, en única instancia, los actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de la Entidades Federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³³ y que

¹³¹ Elías Musi, Edmundo (coordinador), *Op. Cit.* p, 317.

¹³² GALVAN RIVERA, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, p. 392.

¹³³ JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA. Lo preceptuado por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, referente a que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá contra actos o resoluciones: *Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, debe entenderse en un

puedan resultar determinantes¹³⁴ para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe

sentido formal, relativo a su establecimiento como requisito de procedencia, y no al análisis propiamente de los agravios esgrimidos por el partido impugnante, toda vez que ello supone entrar al fondo del juicio; por lo tanto, dicho requisito debe considerarse que se acredita cuando en el escrito correspondiente se hacen valer agravios debidamente configurados, esto es, que éstos precisen claramente los argumentos o razonamientos enderezados a acreditar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; o sea, que de los agravios esgrimidos se advierta la posibilidad de que se haya conculcado algún precepto constitucional en la materia, resultando irrelevante que se citen o no los artículos constitucionales presuntamente violados, ya que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 3o., de la ley general citada, en la presente vía este órgano jurisdiccional, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan aplicables al caso concreto. Por lo anterior, la omisión o cita errónea de los preceptos constitucionales presuntamente violados no tiene como consecuencia jurídica el desechamiento del juicio de revisión constitucional electoral. Sala Superior, tesis S3ELJ 02/97. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 117-118.

¹³⁴ DETERMINANCIA. LA VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE VOTACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO NECESARIO PARA CONSERVAR SU REGISTRO, DEBE SER OBJETO DE ESTUDIO AL MOMENTO DE ANALIZAR ESTE REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. El hecho de que la recomposición del resultado final de la votación, pueda afectar sustancialmente el porcentaje de votación necesario para que un partido político conserve o pierda el registro o reconocimiento en la entidad, debe ser objeto de análisis al momento de verificar si el juicio de revisión constitucional electoral cumple con el requisito de determinancia contenido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En efecto, debe considerarse que resulta determinante para el resultado final de una elección, el que los vicios de una elección trajeran como consecuencia la disminución ilegal del porcentaje de votación de un partido político, de tal modo que no alcanzara el mínimo legal previsto para conservar su registro, pues su consecuencia sería privar de su existencia al partido político, lo que implicaría una modificación sustancial al siguiente proceso electoral, al excluir a uno de los posibles contendientes naturales. Por otra parte, si los partidos políticos se consolidaron constitucionalmente como entidades de interés público, para intervenir en los procesos electorales, no cabría admitir que esas disposiciones de la Carta Magna carecieran de un medio de control constitucional para prevenir su vulneración o restablecer su vigencia, si se toma en cuenta, además, que esta Sala Superior ya ha definido que la declaratoria de pérdida de registro o de reconocimiento como partido político en la entidad, sólo representa la consecuencia o aplicación directa de la ley, a los resultados de la votación que han quedado firmes, una vez concluido el proceso comicial, y que por tanto, no puede ser objeto de impugnación para revisar la validez o invalidez de los resultados que arrojaron las casillas y, en consecuencia, la elección de que se trate, por lo que de no tomarse en cuenta el referido elemento al establecer la determinancia del juicio, y por tanto su procedencia, la privación de la existencia a los partidos políticos, quedarían sin posibilidad de ser

de Gobierno del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal. [artículos 99 párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los

protegidos por un medio de defensa constitucional. Sala Superior, tesis S3EL 050/2002. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, página 387.

DETERMINANCIA PARA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ACTOS ARTIFICIOSOS TENDIENTES A CREAMLA.—En el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución General de la República, reiterado por el artículo 86, apartado I, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece como requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, que los actos o resoluciones materia de la impugnación puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones. Esta exigencia se tiene por cumplida si se supone que todos los agravios fueran declarados fundados, y que de esto se obtenga como consecuencia, también hipotética, por ejemplo, la revocación de la declaración de validez de la elección, para declararla nula; la del candidato, fórmula o planilla reconocidos como triunfadores, para hacerla a favor de uno distinto; la inelegibilidad de algún candidato victorioso, la modificación de la asignación de diputados o regidores, elegidos por el principio de representación proporcional, etcétera; empero, cuando se advierta de modo manifiesto y evidente, mediante la simple lectura de constancias y comparación de documentos, que la suposición empleada como instrumento para el ejercicio de verificación, no puede llegar a ser realidad, porque el actor amplió indebidamente sus pretensiones, con relación a las planteadas ante la autoridad jurisdiccional responsable, trasluciéndose el propósito de conseguir artificiosamente que el supuesto de procedibilidad en comento se considere satisfecho, como ocurre cuando en las instancias estatales se impugna la votación recibida en cierto número de casillas, con las que no se alcanzaría la determinancia y en la demanda de revisión constitucional se incluyen otras casillas más, para poder cumplir con ella; pero como no es factible jurídicamente el análisis de las casillas no impugnadas en las instancias precedentes, sino exclusivamente en el juicio constitucional, lo cual se hace patente con la sola lectura y comparación de documentos, esto no se debe tomar en consideración para definir la determinancia, porque de hacerlo, se estaría pasando por alto, en realidad, el objeto de la previsión de este requisito constitucional y legal, consistente en que esta Sala Superior sólo se ocupe de las resoluciones de las entidades federativas, ante la posibilidad real y jurídica de enmendar los resultados sustanciales de los comicios, que sean producto de irregularidades graves, y no para involucrarse en cuestiones finalmente intrascendentes. Sala Superior, tesis S3EL 123/2001. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, página 389.

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA EL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO I, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Debe tenerse por satisfecho este requisito, aun cuando el partido que promueve el juicio de revisión constitucional electoral haya obtenido el triunfo en la elección cuestionada, si de autos se advierte que el partido político que obtuvo el segundo sitio impugnó los resultados consignados en el acta de cómputo respectiva, pues ante la eventualidad de que la inconformidad planteada fuera acogida, modificándose el resultado de la elección, el partido triunfador ocuparía el segundo sitio, posibilidad que resulta suficiente para tener por actualizado el requisito de procedencia que se analiza, en tanto que es justificable que el instituto político que fue ganador, pretenda, a través de este medio de impugnación, preservar su triunfo mediante el cuestionamiento de las casillas en las que el partido político que obtuvo el segundo lugar en la elección controvertida, alcanzó la votación mayoritaria, pues con ese actuar, el partido impugnante seguiría manteniendo su posición de vencedor en dicha elección. Sala Superior, tesis S3EL 030/99. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, página 535.

Estados Unidos Mexicanos, 86, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, y 189, párrafo primero, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación].

"Artículo 86. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos..."

"Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para:

1. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

...

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos políticos administrativos del Distrito Federal.

..."

De lo dicho se puede decir que la naturaleza jurídica de este juicio es la de ser "un medio jurisdiccional en oposición a los administrativos, porque su conocimiento está conferido a un tribunal jurisdiccional. Es extraordinario, porque procede sólo en casos excepcionales y limitados, no forma parte del proceso del que provienen el acto o resolución que se combate ni se sigue ante la misma organización judicial, y sólo se puede promover contra resoluciones definitivas y firmes"¹³⁵. Es de plena jurisdicción, porque en su

¹³⁵ DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES.

El requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, consistente en que el acto o resolución impugnados sean definitivos y firmes, debe tenerse por satisfecho si por causas no atribuibles al promovente, como el transcurso del tiempo y las circunstancias propias del desarrollo del proceso electoral local, la posibilidad de una restitución cabal de derechos a los actores, a través de un medio impugnativo local que en principio es el formalmente idóneo para lograrla, se ve inmersa en un alto grado de dificultad, o genera la imposibilidad material. Tal sería el caso de que en contra de un acto de una autoridad electoral local, se hiciera valer el juicio o recurso idóneo, conforme a la legislación ordinaria, para lograr su revocación, modificación o anulación, y coetáneamente, ante la incertidumbre de que la resolución se emita antes de que concluya y quede firme una etapa del proceso electoral, cautelarmente se promueve el juicio de revisión constitucional, pero el medio impugnativo local es desechado de manera incorrecta, y esto provoca la consecuencia de que, con la insistencia del actor para que se sustancie correctamente el proceso impugnativo estatal, se disminuya en términos reales o se extinga la posibilidad de la restitución impetrada, por cualquier motivo, como puede ser el mero transcurso del tiempo electoral, en este supuesto, se debe tener por satisfecho el requisito de procedibilidad en el juicio de revisión constitucional promovido de manera cautelar, como se demuestra a continuación. El requisito de definitividad y firmeza previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrolla en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al reiterar, por una parte, que los actos o resoluciones impugnables en el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes, y por la otra, que para la promoción de dicho proceso tienen que haberse agotado, en tiempo y forma, todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de los cuales se pudieron haber modificado, revocado o anulado. La razón lógica y jurídica de esta exigencia constitucional y legal, estriba en el propósito, claro y manifiesto, de hacer del juicio mencionado un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al que sólo se pueda ocurrir cuando ya no existan al alcance medios ordinarios para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella resulten insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o porque los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado. Este razonamiento se ve corroborado con el texto del inciso f) del apartado 1 del artículo 86 del ordenamiento legal antes mencionado, en donde no sólo se exige que se agoten oportuna y formalmente las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales, sino que se enfatiza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivas de derechos. En esa virtud, el análisis sobre la satisfacción de este requisito de procedibilidad, no debe hacerse con una visión estática de la ley y de los hechos a los que se va a aplicar, sino atender necesariamente a la dinámica de ambos elementos, porque sólo de esa forma se puede conseguir poner a salvo, en los casos concretos, los valores constitucionalmente protegidos a través de este proceso jurisdiccional, de manera que la posibilidad de que los recursos establecidos por las leyes puedan producir los efectos reparatorios para los que están destinados, no debe verse aisladamente, sino a la luz de todas las circunstancias reales que concurran en el caso que se examine, a fin de determinar si en el momento de proveer sobre la revisión constitucional es o no factible la reparación por el medio ordinario, y si no existe esa factibilidad, verificar si tal situación obedece a actos, omisiones o actitudes del afectado, o se debe a circunstancias que le son ajenas; de tal modo que, aunque en el momento de surgir un acto o

sentencia se puede revocar el acto combatido, y sustituirse a la autoridad responsable en la emisión de la resolución jurídica correspondiente. Los actos impugnables son los definitivos y firmes provenientes de las autoridades administrativas o jurisdiccionales, del orden electoral en las entidades federativas, emitido con motivo de los procesos electorales para elegir al Gobernador del Estado, a los Diputados de las legislaturas locales y a los miembros de los ayuntamientos, así como al Jefe de Gobierno y a los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quedando excluidos los actos concernientes a otros comicios, según la interpretación sistemática del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la constitución, en relación con otros dispositivos de ésta, y de los artículos 86 y 87 de la General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.”¹³⁶

“Artículo 87.

1. Es competente para resolver el juicio de revisión constitucional electoral la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los términos previstos en el artículo anterior de esta ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.”

resolución electoral, un determinado medio legal ordinario de impugnación resulte idóneo para conseguir a través de él la restitución de derechos, si con el transcurso del tiempo y la presencia de otras circunstancias desaparece en la realidad esa posibilidad reparatoria, se debe considerar que es constitucionalmente innecesario agotar hasta sus últimas consecuencias ese recurso o medio ordinario, y considerar procedente el juicio de revisión constitucional electoral, si satisface los demás requisitos previstos para ese efecto, siempre y cuando no subsista la posibilidad de que se dicten fallos contradictorios en el medio ordinario y el juicio constitucional. Sala Superior, tesis S3EL 019/99. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, página 368.

¹³⁶ CASTILLO GONZALEZ, Leonel, “Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales”, *Sistemas de Justicia Electoral Evaluación y Perspectiva*. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electos, Ciudad de México del 13 al 15 de Octubre de 1999. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En síntesis se estima que este medio impugnativo está diseñado de manera tal que no sea una instancia más en relación con los medios legalmente establecidos en las legislaciones locales, sino un verdadero juicio de constitucionalidad que se resuelve con plenitud de jurisdicción por parte de la máxima instancia del Tribunal Electoral, cuyo objeto es el impugnar los actos o resoluciones indicados en el transcrito artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.¹³⁷

De todo lo hasta aquí reseñado, y a modo de dejar más claro esta exposición, se puede decir, que los requisitos para la procedencia de este juicio son:

- a) Que sean definitivos y firmes.
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y

¹³⁷ CASTILLO GONZALEZ, Leonel, Control de constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales, *Sistemas de Justicia Electoral Evaluación y Perspectiva*. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electos, Ciudad de México del 13 al 15 de Octubre de 1999. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por la leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

Es pues, la revisión constitucional, un verdadero juicio uniinstancial y no un recurso; no es una instancia más dentro de un proceso, es un nuevo y distinto proceso, que sólo puede surgir a la vida jurídica una vez que han sido agotadas todas las instancias administrativas o jurisdiccionales o de ambas especies, previstas en la legislación de la entidad federativa, a fin de darle definitividad al acto o resolución en el ámbito del Derecho Constitucional y Electoral vigente en ese Estado.¹³⁸

Por tanto, es la revisión constitucional un juicio federal de control de legalidad y de constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales.¹³⁹

Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el estudio de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de Derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales

¹³⁸ GALVAN RIVERA, Flavio. *Op. Cit.*, p. 392.

¹³⁹ *Ibidem*.

cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas.¹⁴⁰

Siguiendo con el tema en estudio, como se dijo, procederemos a verter las causas por las que los magistrados de la Peza y Orozco Henríquez apoyan la improcedencia del medio impugnativo en comento en cuanto a figuras de democracia semidirecta.

"De la interpretación sistemática de los artículos 99, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 3º, Apartado 2, inciso b) y 87, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que la jurisdicción de este Tribunal Electoral que se ejerce en el juicio de revisión constitucional, no comprende los actos de cualquier género y clase, sino únicamente control jurisdiccional constitucional de las elecciones locales de los gobernadores, los miembros de la Legislaturas y los integrantes de los ayuntamientos; en el Distrito Federal las del Jefe de Gobierno, los diputados a la Asamblea Legislativa y los jefes delegacionales.

Lo anterior, porque el juicio de revisión constitucional electoral estableció dentro de la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para lograr por los cauces institucionales y con expeditas, la reparación directa de las infracciones a los altos principios constitucionales que se cometan durante el desarrollo o en los resultados de los procesos comiciales que se rigen por ellos, siempre y cuando sean de fondo y trascendencia, siendo ésta la única finalidad de tales controversias. De hecho, en las citadas normas constitucionales y de las correspondientes de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el juicio de revisión constitucional es para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas, que al conferir la competencia para conocer y resolver el juicio de revisión constitucional a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se mencionan sólo las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades

¹⁴⁰ Mercader Díaz De León. Antonio Eduardo. "Análisis sobre el Desarrollo Jurisdiccional del Juicio de Revisión Constitucional Electoral", *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Número 15, año 2001. p. 22.

municipales, así como las de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales del Distrito Federal, es decir, según se aprecia de manera clara de los artículos 10 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la procedencia del juicio de revisión constitucional se encuentra reservada a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, y si bien es cierto que mediante este juicio es posible combatir actos o resoluciones de las autoridades competentes del Distrito Federal, que se encarguen de organizar y calificar los comicios locales, atinentes y de resolver las controversias que surjan durante los mismos, como lo prevé el artículo 99 Constitucional y el 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no menos cierto es que a través del aludido medio de impugnación, respecto de la ciudad capital de nuestro país, sólo se logra el control constitucional de las elecciones alegadas, para efecto de elegir a su Jefe de Gobierno, los miembros de la Asamblea Legislativa y a los Jefes Delegacionales.

Para arribar a la anotada conclusión se tiene presente que en nuestra Carta Magna se precisan las bases para la organización política de las entidades federativas, los ayuntamientos y el Distrito Federal, las cuales establecen en lo que interesa el sufragio universal, libre, secreto y directo debe ser el conducto para integrar a los órganos del Estado antes señalados.

Y a efecto de garantizar que el voto que emiten los electores tenga las cualidades mencionadas se incluyeron en la Constitución General principios vinculatorios para las constituciones, leyes y autoridades locales de observancia obligatoria en la organización y realización de sus comicios.

Estos principios tienen como finalidad primordial proteger a uno de los postulados sobre el que descansa la forma de gobierno de nuestro país y la de los Estados, consistente en ser un gobierno representativo y democrático.

En el caso del Gobierno de las Entidades Federativas y del Distrito Federal, la calidad representativa y democrática no debe recaer en un órgano o ente cualquiera, sino sólo en aquellos que la propia Carta Magna instituye como poderes del gobierno electos mediante el voto universal, libre, secreto y directo, que son el cargo de gobernador, diputados locales integrantes de los ayuntamientos, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales del Distrito Federal.

Ahora bien, en concordancia con la obligación impuesta a las entidades federativas y al Distrito Federal, para que sus procesos electorales se apeguen a los principios constitucionales referidos, el constituyente ordinario estableció un proceso jurisdiccional para controlar la constitucionalidad de los actos y resoluciones emitidos dentro del marco de las elecciones locales, al cual denominó "Juicio de Revisión Constitucional Electoral", mismo que insertó en la jurisdicción

del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación dentro del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En esta tesitura, es factible concluir que los actos emanados como en el caso de un acuerdo para la revisión de un instrumento de participación ciudadana, no son reclamables a través del referido medio de impugnación, pues no tienen relación con los comicios llevados a cabo para la renovación de los órganos representativos del Distrito Federal constitucionalmente previstos, sino únicamente se trata en términos de los artículos 3, fracción I y 13 de la Ley de la Ley de Participación Ciudadana, de un instrumento para consultar a los electores, para que expresen su previa aprobación o rechazo sobre ciertos actos o decisiones trascendentes del Jefe de Gobierno.

En consecuencia, se estima que resulta improcedente el juicio de revisión constitucional electoral para reclamar actos derivados de instrumentos de participación ciudadana, en virtud de que dicho juicio fue creado ex profeso para asegurar la constitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades locales en los comicios de las entidades federativas, por los que se renueva a los titulares de los órganos públicos representativos constitucionalmente diseñados.

Esta interpretación encuentra mayor fuerza con lo que entendió el legislador ordinario al redactar los artículos 87 de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque en ellos estableció que la Sala Superior es competente para conocer de los juicios de revisión constitucional electoral en única instancia, tratándose de actos o resoluciones de las autoridades encargadas de organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, se viole un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales del Distrito Federal.

En el caso concreto, el acto impugnado está estrechamente vinculado con la realización del instrumento de participación ciudadana, el cual es un acto diferente a los tutelados constitucionalmente.

Por tanto, dicho acto no se encuentra dentro del ámbito jurisdiccional que ejerce la Sala Superior a través del juicio de revisión constitucional, ni de ninguno de los restantes medios de impugnación de los que le compete conocer al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.¹⁴¹

¹⁴¹ Sesión pública celebrada el 30 de Agosto de 2002, Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte la postura mayoritaria, al respecto arguyó lo siguiente, respecto de la procedencia de este medio de impugnación para controvertir figuras como el plebiscito.

“La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 3º, fracción II, inciso a); 25, 26, 39, 40, 41, fracción IV y 99, fracción IV, de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que el juicio de revisión constitucional electoral, resulta procedente e idóneo para impugnar los actos emanados de procesos electorales de democracia directa, entre los que se cuenta el plebiscito. Para lo anterior, se toman como punto de partida los principios constitucionales establecidos tanto en el artículo 41, fracción IV, conforme al cual no puede haber acto o resolución trascendente de naturaleza electoral, exento de control jurisdiccional, así como el contenido en el artículo 99, fracción IV, constitucional, que establece las bases del juicio de revisión constitucional electoral, en el que los conceptos genéricos comicios y elecciones, utilizados por el precepto, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral, por lo siguiente: el origen y evolución de la democracia como forma de gobierno, revelan que ha operado de manera unitaria, sin haberse dividido, con la peculiaridad de que en las primeras experiencias era esencialmente en la formación de leyes o en los actos más importantes, mientras que esta intervención directa fue disminuyendo en la medida en que las personas que integraban la ciudadanía fueron creciendo, ante lo cual necesariamente se incrementó la actividad indirecta de la comunidad, por medio de la representación política, el que por necesidad se ha convertido prácticamente en absoluto; lo que hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o representativa, esto es, que ambas denominaciones únicamente expresan las variables de comunidades democráticas, y no formas excluyentes, de modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no rechaza como parte de sí misma la posibilidad de prever procesos de participación directa, sino sólo destaca la influencia decisiva de la representación política. Esta posición es aplicable al artículo 40 de la Constitución Federal, que estableció desde el principio la voluntad de la Constitución Federal, que estableció desde el principio la voluntad del

pueblo mexicano de constituirse en una forma gubernamental representativa y democrática, lo cual significa que acogió la institución de la democracia en general, pero con el carácter representativo como elemento de mayor peso, es decir, que dicho principio democrático no implica exclusivamente la tutela de procesos democráticos representativos, sino también la de los directos; lo que se corrobora con la definición amplia que posteriormente proporcionó el poder revisor de la Constitución del concepto democracia en el artículo 3º, en el sentido de que no debe considerarse sólo como estructura jurídica y régimen político, sino también como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, así como en lo artículos 25 y 26, cuando se incluyó este principio como rector del desarrollo nacional y la planeación económica, considerando sobre este rubro, la posibilidad de establecer mecanismos democráticos. Por su parte, la expresión contenida en la segunda parte de la fracción IV del artículo 99 constitucional, en el sentido de que esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y juradamente posible, si bien admite la posible interpretación de que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procede para impugnar comicios en los que elijan personas, debe interpretarse en el sentido de que su finalidad es precisar las modalidades y condiciones propias para la procedencia de la impugnación de actos, cuando se trate de elección de personas, toda vez que esta intelección resulta conforme con el principio constitucional, relativo a que todos los actos electorales, sin excepción, deben sujetarse al control de la constitucionalidad y legalidad. Asimismo, se tiene en cuenta que ordinariamente a los procedimientos de democracia directa le son aplicables los lineamientos previstos para las elecciones de representantes democráticos, por lo que en este sentido, se puede afirmar que también existe actividad electoral en estos procedimientos, puesto que la condición de "elector" es común para votar por una persona o por una opción. Por ende, al constituir los procesos plebiscitarios, instrumentos de ejercicio de derechos político-electorales y encontrarse inmerso en la naturaleza de la materia electoral, deben estar sujetos al control de la constitucionalidad y legalidad del sistema de medios de impugnación en materia electoral, a través del juicio de revisión constitucional electoral, que constituye la única vía idónea y eficaz para garantizar y asegurar ese respeto y control."¹⁴²

¹⁴² Juicio de Revisión Constitucional. SUP-JRC-118/2002, 30 de Agosto de 2002. pp. 6-12.

NOTA: Con el texto transcrito, se aprobó por los Magistrados de la Sala Superior, el cinco de agosto del presente año, la tesis relevante cuyo rubro es: PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

Una vez anotadas las distintas posturas adoptadas por los Magistrados de la Sala Superior, falta, únicamente, verter la opinión del autor sobre el particular, para ello es necesario recordar dos premisas manejadas en los inicios de este trabajo recepcional.

Se había dicho, en primer lugar que, si bien es cierto, en México encontramos antecedentes de la aplicación de figuras de democracia semidirecta, los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, demuestran que en México se adopta sólo la modalidad de la democracia representativa.

En segundo lugar, se indicó, sobre la procedencia de medios de impugnación, como lo es; el juicio de revisión constitucional, previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, está diseñado para funcionar dentro de la democracia representativa, pues insistimos si bien la democracia es definida, tanto como forma de Estado y de Gobierno, estas definiciones se identifican con la democracia representativa.

Posteriormente. se indicó que el hecho de que estas figuras se encuentren instituidas en distintas legislaciones estatales se debe a que no se advierte de los artículos 40, 41, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal prohibición para establecer este tipo de mecanismos de participación ciudadana.

Cabe decir, que personalmente no considero que la democracia, tal y como se concibe en nuestra Constitución, este limitada o sea exclusiva a la representativa, sino también abarca la referente a la democracia semidirecta, aunque esta última como complementaria de la primera, es decir, estamos de acuerdo con la postura que indica que del contenido del artículo 40 de la Constitución Federal se desprende que el principio de la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una forma gubernamental representativa y democrática, acoge la institución de la democracia en general, pero con el carácter representativo como elemento de mayor peso, es decir, que dicho principio no implica exclusivamente la tutela de procesos democráticos representativos, sino también la de los semidirectos, tal y como se estableció en su momento; sin embargo, el sistema de medios de impugnación federal, se está referido únicamente a la representativa, tal y como se desprenderá en el avance de este análisis.

Entre las consideraciones que hacen los magistrados integrantes de la mayoría sobre la procedencia del juicio en comento, se encuentran las siguientes:

Los conceptos genéricos comicios-elecciones que utiliza la disposición constitucional no sólo deben entenderse referidos a aquellos procesos o actos electorales que tengan relación con la designación de representantes populares, sino también a los demás procesos o instrumentos, que algunos llaman de democracia directa.

Desde mi concepción, instituyo que sí existe diferencia, toda vez que en el artículo 41 de la nuestra Carta Magna, al hablar de elecciones del poder ejecutivo y legislativo, privilegia la participación de los partidos políticos en estas y en cambio, en los procesos de democracia semidirecta, a estos se encarga una función de garantes del mismo, se encuentra limitada, entonces cabe hacer la pregunta, ¿Dónde queda la participación activa de los partidos políticos, en tanto el proselitismo a favor de una u otra opción de las establecidas en la convocatoria de la figura de democracia semidirecta respectiva?, ¿Dónde queda la regulación jurídica para que estos puedan tener acceso a financiamiento, a los medios de comunicación masiva, reglas para la propaganda, las campañas, los debates?. Estas preguntas quedan en el aire, toda vez que como sucedió en el Plebiscito del pasado septiembre de dos mil dos, el Gobierno del Distrito Federal fue el único que le dio publicidad, y eso ya casi al final, pero no se habló de sus pros y contras, no se debatió abiertamente, se lanzó la convocatoria sin el debido tiempo, y los partidos tuvieron una insipiente participación y su función garantista se limitó a presentar recursos ante los tribunales.

Otro argumento, tiende a demostrar que según lo prescrito por el artículo 41 fracción IV, constitucional, fue voluntad del legislador que todos los actos y resoluciones electorales, deben sujetarse al control constitucional, que no puede haber actos o resoluciones trascendentes de naturaleza electoral que estén exentos de ese control, por tanto, las figuras de participación ciudadana semidirecta, deben estar sujetas a este control.

De acuerdo estoy, con la primera parte de esta determinación, pero no con su final, el legislador, al referirse a los actos y resoluciones electorales, lo hace respecto a aquellas que tengan que ver o se relacionen con las elecciones de representantes populares, tan es así, que al establecer los procedimientos tanto de elección de representantes como los de democracia semidirecta hace diferencias, veámoslo en el caso del Distrito Federal.

Los artículos del Código Electoral del Distrito Federal relacionados con el tema de estudio, son:

“LIBRO QUINTO

De los Procesos Electoral y de Participación Ciudadana.

TITULO PRIMERO

Disposiciones Preliminares.

Artículo 134. Los **procesos electorales** para la renovación periódica del Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales, y para la realización de **procesos de participación ciudadana**, están constituidos por el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, este Código y demás leyes relativas, realizados por las autoridades electorales, los Partidos Políticos o Coaliciones y los ciudadanos en la elección de **representantes populares**; y por las autoridades locales y los ciudadanos en el caso de los **procesos de participación ciudadana**, de acuerdo a la ley respectiva.

Artículo 135. El Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal convocará a los **procesos electorales ordinarios** y extraordinarios, a más tardar 30 días antes del inicio del proceso electoral.

El Instituto Electoral del Distrito Federal será el encargado de organizar los **procedimientos de participación ciudadana**, convocados en los términos que determina el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley de participación ciudadana...

Artículo 139. Las convocatorias para la celebración de **procesos electorales y de participación ciudadana...**

Capítulo III

Artículo 140. En los procesos de **participación ciudadana** se aplicarán para la preparación, recepción y cómputo de la votación, las reglas que para tal efecto establezca la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Artículo 171. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos y desarrollo de los procesos electorales y de participación ciudadana...

Artículo 238. Para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal, en todo momento y durante **los procesos electorales para la elección de representantes populares y los procesos de participación ciudadana**, los ciudadanos, los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas contarán con los medios de impugnación que se establecen en el presente libro.

Artículo 242. Podrá ser interpuesto el recurso de apelación, en los siguientes términos:...c) En contra de los cómputos totales y entrega de constancias de mayoría o asignación de las **elecciones reguladas por el presente Código**, que podrán ser interpuestos exclusivamente por los partidos políticos o coaliciones; y d) En contra de actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal en los **procesos de participación ciudadana por violaciones a las normas electorales o de participación ciudadana**, que podrán ser interpuestos por los ciudadanos o representantes acreditados.”

De los artículos transcritos, es dable inferir, que el ordenamiento en análisis, refiere tanto a **procesos electorales**, como a **procesos o procedimiento de participación ciudadana**, prescribiendo para cada uno de estos condiciones normativas específicas. Así se identifican los **procesos electorales** con la elección de representantes populares regulada por el propio Código Electoral en cita y, por otra parte, en cuanto a los **procesos o procedimientos de participación ciudadana** nos remite a la Ley de Participación Ciudadana. También se observa que es la misma autoridad administrativa electoral, Consejo General del Instituto Federal Electoral del

Distrito Federal, el encargado de organizar y realizar tanto los procesos electorales como los de participación ciudadana.

Por lo expuesto, resulta por demás claro que el propio Código supracitado utiliza de manera distinta las categorías de **proceso electoral** y **proceso o procedimiento de participación ciudadana**, con las diferencias ya apuntadas. Es evidente que el legislador no utilizó dichos conceptos en el mismo sentido.

Desde otra perspectiva, se encuentra que del análisis armónico de los artículos 41, párrafo segundo, base IV, 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 86 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como, 184, 186, fracción III, inciso b) y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 116, fracción IV y 122 de Ley Suprema; 60, incisos p) y q) y 134 del Código Electoral del Distrito Federal, así como 90 de la Ley de Participación Ciudadana, se desprende que el control de los derechos político-electorales en materia de procesos electorales competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a las entidades federativas y en especial del Distrito Federal, comprende exclusivamente las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales.

Por tanto, en el caso concreto, los procesos electorales tienen como objeto esencial tutelar la forma de gobierno representativo y democrático,

específicamente los órganos o cargos que se eligen mediante el voto universal, libre, secreto y directo, como son Jefe de Gobierno, Diputados a la Asamblea Legislativa y los titulares de los Órganos Político-Administrativos.

Además, si bien es cierto que para lograr un verdadero Estado de Derecho, todos los actos deben estar sujetos al control de la constitucionalidad, también lo es que para llegar a ese pleno ejercicio del derecho, debe existir orden jurídico, seguridad de orientación o certeza, que los destinatarios de un sistema jurídico estén en condiciones de adquirir un conocimiento adecuado de las normas en vigor o que le permita orientar su comportamiento de acuerdo con ellos, decisiones jurisdiccionales permeables, por el contrario falta esa seguridad de orientación, cuando los preceptos reguladores de casos de igual especie son modificados al grado que los ciudadanos no pueden determinar la forma precisa que regula y disciplina jurídicamente su conducta, tal y como sucede en el caso, ya que en el año de mil novecientos noventa y nueve se había sentado el precedente de que el juicio de revisión constitucional electoral, tanto como el juicio para la protección de los derechos político electorales no eran vías idóneas para impugnar los mecanismos de participación ciudadana.

En cuanto al derecho a la tutela jurisdiccional efectiva reconocido tanto en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en mil novecientos cuarenta y ocho, como en los convenios y pactos internacionales que sobre esta materia México ha suscrito y ratificado: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de mil novecientos sesenta y seis y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de mil

novecientos sesenta y nueve¹⁴³ y el artículo 17 de nuestra Constitución Política Federal y entendida esta garantía, como el derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a una decisión jurisdiccional sobre través de un proceso justo y razonable, en el que se respeten los derechos que corresponde a las partes, así como para que dichos tribunales emitan la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución.¹⁴⁴

Esto es, en términos más sencillo como lo dijera José María Morelos y Pavón: Que todo aquel, que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, ampare y proteja del arbitrario.

En el caso en cuestión y de acogerse la propuesta de que la autoridad administrativa debe sujetar al marco de la legalidad, los procesos plebiscitarios y, recayendo como hasta ahora las impugnaciones sobre estos procedimientos ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, se estaría dando cumplimiento a este derecho.

¹⁴³ El artículo 10 de la Declaración Universal de los derechos del Hombre expresa: “Toda persona tiene derecho, en régimen de igualdad, a que su causa sea oída equitativa y públicamente por un tribunal independiente e imparcial, que decidirá ya de sus derechos y obligaciones, ya del fundamento de toda acusación dirigida contra aquella en materia penal.

El artículo 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su parte conducente, dispone: “Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada con ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones civiles.

El contenido del artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos es casi idéntico al artículo transcrito del Pacto Internacional. (Ovalle Favela, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*. México, MacGraw-Hill, 1995, p. 414).

¹⁴⁴ OVALLE FAVELA, José. *Op. Cit.* p. 414.

Ahora bien, de la interpretación que sobre el juicio de revisión constitucional electoral realizan los magistrados que sostienen la postura de la procedencia de este en las figuras en estudio, se desestima la fuerza del artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación:¹⁴⁵

“Artículo 87.

1. Es competente para resolver el juicio de revisión constitucional electoral la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los términos previstos en el artículo anterior de esta ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de Gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.”

Como se ve, de este artículo se desprende indubitablemente la hipótesis de procedencia de dicho juicio, sin tener por que ocurrir a una interpretación sistemática o funcional como en el caso se hizo, para determinarla.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la democracia semidirecta tiende a ser complementaria de la democracia representativa, mas que antagonica; con esta se trata de corregir deficiencias en el

¹⁴⁵ “...Como puede apreciarse, el texto constitucional (artículo 99) sí señaló expresamente la viabilidad de un medio de impugnación que garantizara la constitucionalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales (fracción III), no así de las autoridades competentes de las entidades federativas (fracción IV); por lo que hay quienes piensan que, las leyes secundarias, esto es, a Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de medios de Impugnación en Materia Electoral, están regulando en forma ampliada el objetivo principal del juicio de revisión constitucional. Aunque el fin último sea necesario, es decir, que todos los actos de las autoridades se ajusten invariablemente a la Constitución General, debiendo de cuidarse la forma –que para estos efectos tan significativos, la forma es fondo-, y haberse previsto, en consecuencia, en esa fracción IV en cometo, el requisito de procedencia que sí regulan las leyes ordinarias.(V. Elías Musí, Edmundo (coordinador), *Estudio Teórico Práctico del Sistema General de Medios de Impugnación, Op. Cit.* pp. 317 y 318)”.

funcionamiento de las instituciones de representación, empero, lo anterior no significa o garantiza una mayor democracia, ya que, en esta influyen otros factores como lo son, la conciencia del elector a participar en esos procedimientos, o bien, las tendencias de los medios masivos de comunicación, así como, la intromisión de los partidos políticos en organizaciones sociales y los intereses de grupos de poderosos.

Existe una diferencia evidente entre elección y plebiscito, ya que la primera, además de desenvolverse dentro de la vida constitucional tienen como objeto determinado formar un órgano de la misma, *verbi gratia*, el legislativo; mientras que el plebiscito se endereza a determinar en el mayor de los casos la existencia del mecanismo constitucional.

Por tanto, es mi convicción que el juicio de revisión constitucional electoral resulta improcedente para impugnar instituciones de democracia semidirecta, como lo es el plebiscito, debido a los diferentes fines de cada uno, es decir, el medio de impugnación en comento tiene por objeto combatir actos o resoluciones relativos a la elección de funcionarios a cargos de representación popular, mientras que la única y especial finalidad del plebiscito viene a ser la adhesión a una política para mantener la posición de algún hombre en el poder o del gobierno, por medio del voto ciudadano.

Las instituciones de democracia semidirecta, si bien es cierto son formas de participación que se realizan con el voto directo y universal, no

consisten en seleccionar a los candidatos a los órganos democrático representativos, sea el legislativo o el ejecutivo, siendo precisamente el fin primordial del sistema electoral, la renovación de esos poderes, así como los ayuntamientos a través de elecciones libres, auténticas y periódicas y por ende, las impugnaciones que sobre estos se realicen el objetivo del juicio de revisión constitucional electoral.

CONCLUSIONES:

I. La democracia considerada tanto una estructura jurídica, como régimen político y un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural necesariamente está determinada en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes, así como, por factores históricos, tradicionales y culturales, por tanto, de una definición normativa, no se concluye que el deber ser de la democracia sea la propia democracia, que el ideal democrático defina la realidad.

II. La democracia existe para otorgar a la gente una forma de vivir en comunidad de manera que resulte benéfica para todos, no es la panacea que lo resuelve todo, sino un régimen político en que los problemas humanos pueden enfrentarse y quizás resolverse, por tanto la transición a un Estado democrático puede resultar sorprendente para los ciudadanos, por ello, se debe canalizar un esfuerzo serio para que la gente tenga un entendimiento práctico y común de la democracia, alejándola de la falsedad de creer que con el triunfo de una fuerza política distinta a la que por costumbre venía ocupando la Presidencia de la República, hayamos alcanzado la tan deseada democracia, sino simplemente considerarlo como un avance más hacia ese ideal.

III. La justicia electoral en nuestro país ha evolucionado al alejar el discernimiento de las controversias de los órganos de carácter eminentemente político y, encargarse a órganos jurisdiccionales las

impugnaciones relacionadas con la integración de los poderes a través del sufragio, la asociación política, condiciones equitativas para la contienda electoral y demás aspectos electorales.

IV. La democracia representativa constituye constitucionalmente el régimen político adoptado por nuestro país, por tanto, las leyes atinentes que de ella emanan se dirigen a disciplinar en forma exclusiva y especializada este régimen.

V. Del estudio de los artículos 39, 40, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que las Entidades Federativas poseen libertad para proveerse su propia Constitución en la que organizan la estructura de su gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Carta Magna, que es la unidad del estado Federal y, precisamente con base en esa libertad sobre su régimen interno sin vulneración de la división de competencia entre la federación y los Estados, en donde estos últimos son instancias decisorias supremas, dentro de su competencia, es que se hace posible la adopción de figuras semidirectas de democracia a nivel estadual.

VI. Las dificultades prácticas y los graves inconvenientes teóricos que originan las formas democráticas semidirectas, generan que estas no puedan verse como una alternativa, sino únicamente como complemento a la democracia representativa.

VII. El hecho de que a nivel estatal se incluyan formas semidirectas de democracia, en virtud de la libertad de que gozan las entidades federativas de organizar su estructura de gobierno, sin contravención del pacto federal, no implica el acogimiento de esas instituciones en la propia norma Suprema, ni previsión de estas, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por tanto, no puede derivarse de ello competencia alguna del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de las impugnaciones suscitadas sobre las mismas.

VIII. La democracia semidirecta tiende a corregir deficiencias en el funcionamiento de las instituciones de representación, empero, lo anterior no significa o garantiza una mayor democracia, ya que, en esto influyen diversos factores como la participación del elector, las tendencias de los medios de comunicación y la intromisión de los partidos políticos.

IX. Es necesario paralelamente a la inclusión de formas semidirectas de democracia, prestar atención urgente y prioritaria tanto a las leyes que se encargaran de regular estas figuras como a las instituciones de la democracia representativa y, particularmente al fortalecimiento del legislativo y los partidos políticos.

X. Las formas semidirectas, en especial el plebiscito, deber ser un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad y no así,

sobre cuestiones intrascendentes cuyo único objetivo es aumentar la popularidad de quien las promueve.

XI. En diversas ocasiones en nuestro país se ha utilizado la figura de la consulta popular para que la ciudadanía manifieste su parecer sobre un tema concreto, pero aún con ello, no existe una verdadera certeza en estos procedimientos y mucho menos un grado aceptable de confiabilidad, además, no existen instrumentos jurídicos para obligar a su observancia. Debe reflexionarse por parte de aquellos actores de las consultas los temas a someter a la ciudadanía, de lo contrario este mecanismo complementario de la democracia representativa caerá como muchas otras figuras en el desuso, ganándose la antipatía de la población.

XII. La iniciativa popular es otra de las figuras de la democracia semidirecta adoptadas por la mayoría de los Estados en sus legislaciones electorales, dentro de las cuales se señala el carácter restrictivo sobre la materia que puede versar, consecuentemente, debido a ese carácter restrictivo, es necesario sopesar si realmente es necesario contemplar dicha figura dentro de la legislación federal, en tanto que, nuestra Constitución Política Federal es taxativa al señalar quienes pueden iniciar proyectos de ley, además, con la figura del derecho de petición regulada por nuestra Constitución, bien se puede garantizar la prerrogativa del ciudadano a proponer proyectos de carácter normativo.

XIII. La institución de la revocación del mandato presenta graves problemas teóricos en el marco de la representación libre, toda vez, que el

modelo de mandato representativo implantado con el advenimiento del Estado constitucional margina el concepto de relación jurídica, en sentido propio, a favor de una relación de legitimidad en la que priva el aspecto institucional de la representatividad de los órganos constitucionales del Estado, desprendiéndose con ello su carácter irrevocable.

XIV. Los gobernantes interesados en consultar a la ciudadanía sobre alguna decisión de excepcional importancia deben hacerlo a través de figuras jurídicas prevista en la legislación, abstenerse de ser al mismo tiempo los que organicen la consulta y den a conocer sus resultados, deben proporcionar información abundante y un debate abierto sobre la decisión a consultar, respetar la proporción de ciudadanos participantes para que los resultados de la consulta sean obligatorios.

XV. Las formas semidirectas de democracia significan para el cuerpo electoral la oportunidad de participar activamente en cuestiones de índole político y decisiones de trascendencia para el Estado, empero, la falta de cumplimiento de los requisitos mínimos para su celebración, hacen que estas figuras se presten nuevamente a ser utilizadas para encubrir violaciones a los derechos y atropellos jurídicos en contra del pueblo que ingenuamente les da su aval.

XVI. La construcción de la segunda planta periférica, no debería haber sido un problema de consulta plebiscitaria para poder seguir jactándose de ser democráticos el actual Gobierno del Distrito Federal,

sino de simple lógica, ya que, a través de estas obras, no se resuelve el problema de la vialidad ni de la contaminación en la capital.

XVII. La segunda planta periférica, demuestra que para administrar bien una ciudad no bastan los buenos deseos, que los mecanismos de la democracia semidirecta pueden ser manipulados para satisfacer las necesidades de un solo hombre, que las cruzadas populistas puede ser utilizadas para respaldar medidas que no necesariamente benefician a los más necesitados.

XVIII. Es significativo que para los próximos cinco años, el Gobierno del Distrito Federal no haya proyectado alguna acción distinta al uso indiscriminado del automóvil para el transporte de personas. Esto, nos demuestra que la ingeniería de tránsito se encuentra tristemente rezagada al igual que la planeación, pues, no existen alternativas para el desarrollo de una ciudad sustentable y habitable. Se carece de imaginación para proponer una alternativa de ciudad diferente al modelo estadounidense compuesto a base de redes de puentes.

XIX. El segundo piso en Periférico y Viaducto no es una solución, sino un parche para posponer las acciones verdaderamente necesarias como crear transporte público eficiente, no contaminante y bien organizado.

XX. Los órganos electorales administrativos, en cumplimiento de sus atribuciones, cuentan con las facultades necesarias para analizar y, en su caso, modificar todos los aspectos de una convocatoria que no se

ajuste a los principios rectores de las materias electoral y de participación ciudadana, pues, de sustentarse lo contrario sería en contra de los principios de objetividad, certeza y legalidad de los actos.

XXI. Del análisis armónico de los artículos 41, párrafo segundo, base IV y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 86 y 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como, 184; 186, fracción III, inciso b) y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los numerales 116, fracción IV y 122 de Ley Suprema; 60, incisos p) y q) y 134 del Código Electoral del Distrito Federal, así como 90 de la Ley de Participación Ciudadana, se desprende que el control de los derechos político-electorales del ciudadano y el apego irrestricto de los distintos actos y etapas de los procesos electorales a los principios de equidad, objetividad y legalidad, competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cuanto a las entidades federativas y en especial al Distrito Federal, comprende exclusivamente las elecciones de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativo de las demarcaciones territoriales.

XXII. Los procesos electorales tienen como objeto esencial tutelar la forma de gobierno representativo y democrático, específicamente los órganos o cargos que se eligen mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

BIBLIOGRAFÍA.

LIBROS.

Barraza, Arturo; Gallo Álvarez, Gabriel; Rebollo Fernández, José Luis y Elías Musi, Edmundo (coordinadores), *Apuntes de Derecho Electoral*, Libros I y II, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

Bokser, Judit, Thede, Nancy, et. al., *Democracia y formación ciudadana*, colección sinenergía, libro 2, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2002.

Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 36ª ed., México, Porrúa, 1999.

Buxarrais, María Rosa, *Educación en Valores y Democracia*, México, Colección Temas de la Democracia, Instituto Federal Electoral, 2001.

Bovero, Michelangelo y Ferrajoli, Luigi, *Teoría de la Democracia. Dos Perspectivas Comparadas*, Colección Temas de la Democracia, Instituto Federal Electoral, 2001.

Carranco Zúñiga, Joel y Zerón De Quevedo, Rodrigo, *Amparo Directo Contra Leyes*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Derecho Electoral en México*, México, Trillas, 1999.

Concha Cantu, Hugo (coordinado), *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2002.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, México, Porrúa, 2000.

Del Castillo Del Valle, Alberto, *Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal*, México, EDAL, 1997.

De León Armenta, Luis Ponce, *Derecho Político Electoral*, 2º ed., México, Porrúa, 1998.

Elías Musi, Edmundo (coordinador), *Estudio Teórico Práctico del Sistema General de Medios de Impugnación*, Centro de Capacitación del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Gama Sucesores, Primera edición, 1997.

Elías Musi, Edmundo (coordinador), *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2002.

Santos Madrigal, Miguel Fernando, Meléndez López, Narciso, (coordinadores), *Estadística y Memoria del Plebiscito 2002*, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2003.

Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el Derecho de Amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1999.

Galván Rivera, Flavio, *Derecho Procesal Electoral Mexicano*, México, Editorial McGraw-Hill, 1997.

Instructivo de Medios de Impugnación Jurisdiccionales, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2000.

Lescieur Talavera, Jorge, *El Derecho de la Política*, 2ª ed., Chiapas, Universidad Autónoma de Chiapas, 1998.

Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales, Tomo I, Tribunal Electoral del Distrito Federal, México, 2001.

Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral. Elecciones y Justicia en España y México, Editado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Oaxaca, 2001.

Orozco Gómez, Javier. *Estudios Electorales*, México, Porrúa, 1999.

Orozco Henríquez, José de Jesús (compilador), *Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, Tomo I, III, y IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.

Orozco Henríquez, José de Jesús (coordinador), *Sistemas de Justicia Electoral. Evaluación y Perspectivas. Seminario Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Ciudad de México del 13 al 15 de octubre de 1999.

Ovalle Favela, José. *Garantías Constitucionales del Proceso*. México, MacGraw-Hill, 1995.

Ovalle Favela, José, *Teoría General del Proceso*, México, Harla, 1992.

Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 5ª ed., México, Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, 1999.

Prud'homme, Jean-Francois. *Consulta Popular y Democracia Directa*, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

Reyes Reyes, Pablo Enrique, *La Acción de Inconstitucionalidad*, México, Oxford, 2000.

Sartori Giovanni. *¿Qué es la democracia?*, México, Patria, 1993.

Valadés, Diego, Gutiérrez Rivas Rodrigo (Coordinadores), *Democracia y gobernabilidad*, Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Witker V. Jorge. *Introducción al Derecho Económico*. 3ª ed., México, Harla, 1999.

HEMEROGRAFÍA:

PERIÓDICOS.

Archundia, Mónica, Schiaffino. Fracasará Plebiscito, *El Universal*, Sábado 3 de Agosto de 2002, Ciudad.

Herrera, Jorge, Avala la decisión del Tribunal local para fijar un mínimo de participantes que valida a la consulta, *El Universal*, Sábado 31 de agosto de 2002, Ciudad.

Lagunas, Ícela, Inicia campaña masiva contra el segundo piso, *El Universal*, Viernes 9 de agosto de 2002, Ciudad.

Martínez, Alejandra, Nueva Convocatoria para el Plebiscito, *El Universal*, Martes 6 de agosto de 2002, Ciudad.

Martínez, Alejandra, Prohíben a Partidos sabotear Plebiscito, *El Universal*, Viernes 16 de Agosto de 2002, Ciudad.

Morales, Rodrigo, Las claves del éxito del Plebiscito, *El Universal*, Viernes 23 de agosto de 2002, Ciudad.

Teherán, Jorge, Plantea SEGOP. Consultas Públicas. Propone incluir en la Constitución las figuras del Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular, *El Universal*, Martes 5 de noviembre de 2002, Nación.

REVISTAS.

Brown César, Javier, La Práctica de la Democracia, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Número 45, Año 4, Agosto 1998.

Carbonell, Miguel, El Plebiscito en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, *Anuario Jurídico*, 1ª ed., México, Nueva Serie 1997, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Díaz Parra, José Javier, Democracia y Participación Ciudadana: Un Esbozo, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Número 45, Año 4, Agosto 1998.

Elizondo Gasperin, María Macarita, El Lado oscuro de la Justicia Electoral, *Revista Jurídica del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes*, Número 22, Nueva época, Año XII, Octubre-Marzo 2002.

González Montes De Oca, Rafael, Participación Ciudadana, Derechos Políticos y Democracia, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Número 45, Año 4, Agosto 1998.

Hernández Martínez, Hugo, La Democracia Semidirecta en México, *Altamirano, Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Número 21, Año 3, Segunda época, Julio-Agosto 2001.

Martínez Mallen, Juan Miguel, Consulta Popular, Plebiscito y Referéndum, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Número 45, Año 4, Agosto 1998.

Mercader Díaz De León. Antonio Eduardo. *Análisis Sobre El Desarrollo Jurisdiccional del Juicio de Revisión Constitucional Electoral*, *Revista Justicia*

Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Número 15, año 2001.

Morales Paulin. Carlos A., La Reforma Constitucional Sustento de la Reforma Electoral, *Revista Ciudad Ciudadano*, Instituto Federal Electoral del Distrito Federal, Número 1, Mayo 1997.

Morales Ramírez, Rafael, Plebiscito y Consulta Popular en México: Tres Experiencias, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Número 45, Año 4, Agosto 1998.

Pérez De Los Reyes. Marco Antonio, Evolución del Derecho Electoral en México, de la época Prehispánica a la Constitución de 1857, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

Puertas Gómez, Gerardo. Democracia e instituciones de democracia semidirecta. Una aproximación teórico-conceptual, *Revista Justicia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Número 11, año 1998.

Rendón Corona. Armando, La Democracia Semidirecta: Referéndum, Plebiscito, Iniciativa Popular y Revocación de Mandato, *La Administración frente a los desafíos del cambio social*, *Revista Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Nacional Autónoma de México, Número 48, Nueva época, Año 20, Enero-Junio 2000.

Toache López, Gerardo, Elementos de Democracia Directa en Democracias Representativas: El Caso de Suiza, *Revista Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Número 45., Año 4, Agosto 1998.

Uribe Viramontes, Eduardo, Ubicación del Derecho Electoral en el Universo del Conocimiento, *Vínculo Jurídico*, Revista de la Facultad de la Universidad Autónoma de Zacatecas, Número 41, Enero-Marzo 2000.

Villarreal De La Garza, Raúl Ángel, Apuntes sobre Derecho Electoral, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Universidad Autónoma de Nuevo León, Número 2, Quinta época, Enero-Abril 1997.

ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXII, Editorial Driskill. S.A.

Bobbio, Norberto, et. al. Diccionario de Política, 7ª ed., Siglo 21 Editores, 1994.

Borja, Rodrigo, "Enciclopedia de la Política", 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Caballenas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo VI, 2ª ed., Argentina, Heliasta, 1981.

Huber Olea, José Francisco, "Diccionario de Derecho Romano", México, Porrúa, 2000.

Martínez Silva, Mario, Salcedo Aquino Roberto, "Diccionario Electoral 2000", México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999.

Sócrates Jiménez Santiago Tiana, Diccionario de Derecho Romano, Sista, México 1991.

TESIS.

Muñoz Sánchez, Raúl, *La Importancia Jurídico-Política del Referéndum y del Plebiscito en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 2001.

Domínguez Cobian, José Tirso. *Consecuencias Jurídico-Sociales del Referéndum y del Plebiscito*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México, 1989.

Peláez Valdez, Amilcar, Juicio de Revisión Constitucional ¿Un Instrumento de Defensa de la Constitución ante un Tribunal Constitucional?, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, México. 1998.”

RESOLUCIONES JURISDICCIONALES:

SUP-JRC-118/2002.

SUP-JRC-242/2001.

SUP-JRC-350/2000.

SUP-JRC-028/2000.

SUP-JRC-063/1999 Y ACUMULADOS.

SUP-JRC-033/1998.

SUP-JRC-001/1998.

PÁGINAS WEB.

_____, Derecho Público, <http://www.monografias.com/>, Vigente hasta el 4 de Diciembre de 2002.

_____, Estudio Teórico Sobre La Democracia, http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/serie_estudios/esolis/nro185.mtml, Vigente hasta el 4 de Diciembre de 2002.

_____, ¿Iniciativa Popular, Plebiscito y Referéndum?, <http://www.larevista.como.mx/ed407/nota10.htm>, Vigente hasta el 4 de Diciembre de 2002.

Chavarria, Mónica, Necesario legislar sobre el Plebiscito y el Referéndum: Gobernador de Guanajuato, 30 de agosto de 2002, <http://www.cimac.org.mx/noticias/00ago/0083003.htm>. Vigente hasta el 4 de Diciembre de 2002.

Jaramillo, Rubén, Democracia Sustantiva, Democracia Social, <http://www.rubenjaramillo.org/EZLNCA1.htm>, Vigente hasta el 4 de Diciembre de 2002.

Montiel Vázquez. José Antonio y Flores Mancilla, Miguel Ángel. Plebiscito y Referéndum, http://www.ietlax.org.mx/pagina2002/PLEBISCITO_REFERENDUM.htm, Vigente hasta el 4 de Diciembre de 2002.

Reyes Corona, Oswaldo, Principio de Legalidad, <http://cyberlaw.vianet.html>, Vigente hasta el 4 de Diciembre de 2002.

LEYES.

Constitución Política de los Estados Mexicanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, Actualizada al 2002,

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, Actualizada al 2002.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección Legislaciones, Actualizada al 2002.

Ley Orgánica de la Administración Pública. Agenda de la Administración Pública Federal 2002, Isef, México 2002.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colección Legislaciones.

Código Electoral del Distrito Federal. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colección Legislaciones.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colección Legislaciones.