



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE  
PRESENTA: DELIA STEPHANY QUINTANAR VALENTIN

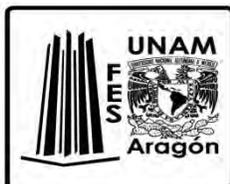
**TEMA DEL TRABAJO:**

**EL *REFERENDUM* Y SU REGULACIÓN EN LA LEY DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL**

**EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN  
COLECTIVA”**

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN DERECHO**



Ciudad Nezahualcóyotl, Edo. de Méx. 2016



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.

# EL *REFERENDUM* Y SU REGULACIÓN EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

## CAPÍTULO I

### DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1. CONCEPTO DE DEMOCRACIA.....	1
1.1.1. Tipos de Democracia.....	4
1.1.1.1. Democracia Indirecta o Representativa.....	4
1.1.1.2. Democracia participativa o directa.....	7
1.2. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	10
1.3. EL <i>REFERENDUM</i> .....	14

## CAPÍTULO 2

### REGULACIÓN JURIDICA DEL *REFERENDUM* EN EL DISTRITO FEDERAL

2.1. REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	17
2.2. LA FIGURA DEL <i>REFERENDUM</i> EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	19
2.3. LA FIGURA DEL <i>REFERENDUM</i> EN EL DISTRITO FEDERAL.....	22
2.3.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.....	22
2.3.2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.....	23
2.3.3. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.....	26

## CAPÍTULO 3

### LOS PROBLEMAS DEL *REFERENDUM* EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

3.1. ¿QUIÉN DECIDE SOBRE LA APLICACIÓN DEL <i>REFERENDUM</i> ?.....	29
3.2. LIMITACIONES TEMPORALES AL <i>REFERENDUM</i> .....	31
3.3. EL <i>REFERENDUM</i> Y SU CARÁCTER VINCULATORIO.....	35
CONCLUSIONES.....	38
FUENTES CONSULTADAS.....	39

## INTRODUCCIÓN

La cercanía que he tenido con los procesos electorales en los últimos seis años, a través de mi participación como representante de casilla de partido político, me han permitido ser consciente de la falta de participación de la ciudadanía en las elecciones, de la desconfianza en los partidos políticos, sus candidatos y sus propuestas.

Hace tiempo, la elección de los representantes populares a través del voto me parecía un sinónimo de la democracia, pero hoy puedo decir que no es así y que las maneras en que un ciudadano puede participar son más amplias. La democracia no se reduce a un proceso electoral, como ha sido afirmado por el discurso oficial de nuestro país, va más allá, incluye la opinión de las personas y su participación en la toma de decisiones que nos afectan a todos.

El Distrito Federal ha sido, históricamente, el lugar donde se han roto los estigmas culturales, sociales y políticos que han producido a la vez innovaciones jurídicas que se han replicado en las demás entidades federativas.

En materia de participación ciudadana, el Distrito Federal tiene una de las mejores leyes de participación ciudadana del país, tanto en calidad como en cantidad de figuras que contiene. Por eso la presente investigación tomo como referencia esta Ley.

Al elegir el tema de análisis, y a pesar de la cantidad de instrumentos que llamaron nuestra atención, la elección del mismo fue porque creemos que tiene potencial para funcionar y generar una verdadera inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. El *referendum*, al ser un instrumento de participación directa, y al influir en el proceso legislativo, me pareció relevante sobre todo porque puede tener una aplicación práctica, sí existe voluntad (política y ciudadana); así mismo en la presente investigación fue utilizado, el método deductivo y nuestra investigación es descriptiva y explicativa.

El *referendum* en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente, descuida puntos que son importantes para su correcta utilización, como: las autoridades inmersas en su ejecución, las limitaciones legales para llevarlo a cabo y el carácter de su resultado (vinculatorio o no vinculatorio), entre otras situaciones.

Gracias a una afortunada decisión, el 30 de abril de este año la Asamblea Legislativa aprobó una nueva Ley de Participación Ciudadana que representa un cambio en la regulación del *referendum* y que busca, en nuestra opinión, utilizarla por primera vez.

Este trabajo de investigación está realizado a partir de la metodología cualitativa, utilizando las técnicas de análisis de contenido de la legislación y de análisis documental; además el método comparativo.

La técnica de análisis de contenido de la legislación fue utilizada para analizar, a partir de la literalidad de la ley, las carencias y fortalezas de la legislación; por su parte la técnica de análisis documental, se utilizó para revisar la información doctrinaria para construir los conceptos utilizados a lo largo de la investigación. El método comparativo se utilizó para contraponer la información contenida en la Ley de Participación Ciudadana vigente, con la Ley de Participación Ciudadana aprobada pero aún no publicada.

Para cumplir con nuestro propósito el trabajo de investigación se divide en tres grandes temas:

Primero se realiza un acercamiento teórico a la democracia y la participación ciudadana; donde se aborda la justificación de la existencia del *referendum*.

Después se realiza un acercamiento a la regulación jurídica de la participación ciudadana y del *referendum*, lo anterior a nivel federal y particularmente en el Distrito Federal.

Por último, se analizan las problemáticas que existen en la regulación jurídica del *referendum* en la Ley de Participación Ciudadana, se realizó un ejercicio comparativo entre la ley vigente y la nueva ley aprobada, pero no publicada.

Sin duda alguna, se avecinan cambios jurídicos importantes en materia del *referendum*, no solo por la publicación de la nueva Ley de Participación Ciudadana, sino por la reforma política del Distrito Federal y su posible conversión al trigésimo segundo estado de nuestro país. Lo que hace de la participación ciudadana y del *referendum* un tema de vanguardia que puede tomar relevancia en los próximos años en el ejercicio de la democracia de los ciudadanos en el Distrito Federal.

# CAPITULO I

## DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 1.1. CONCEPTO DE DEMOCRACIA

La democracia no es una figura ajena a nosotros, es ampliamente utilizada en nuestro entorno político y social. Etimológicamente hablando, la palabra democracia “deriva de *demokratia*, cuyas raíces etimológicas son griegas *demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno)”<sup>1</sup> Pero para entender el sentido de esta palabra en nuestro contexto, el análisis se centra en los siguientes conceptos:

Para Luis Salazar y José Woldenberg “la democracia es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político, en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno -lo que hay que gobernar - sino también el sujeto que gobierna.”<sup>2</sup>

Luis Antonio Nakamura explica que la democracia “se basa en la idea político-filosófica de la soberanía del pueblo el cual ejerce en conjunto el poder estatal mediante procedimientos jurídicos y políticos que posibiliten su participación en la formación de la voluntad política mediante las elecciones libres, periódicas y secretas de sus representantes.”<sup>3</sup>

En tanto Norberto Bobbio en su Diccionario de Política nos dice que “por democracia se ha entendido siempre un método o conjunto de reglas de procedimiento para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas (es decir las decisiones vinculantes para toda la comunidad).”<sup>4</sup>

Con relación a lo anterior, se puede precisar que la democracia es una forma de gobierno, según la cual la soberanía pertenece al pueblo, a los

---

<sup>1</sup> HELD David, **Modelos de Democracia**, editorial Alianza, España 1991, p. 16.

<sup>2</sup> SALAZAR, Luis, *et al.*, Principios y Valores de la Democracia, cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México 1997, p. 15

<sup>3</sup> CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, Prólogo de la Obra Democracia y Elecciones en Myers, Librería Jurídica *Ratio Legis*, Salamanca, 2013 p.11.

<sup>4</sup> BOBBIO Norberto, *et. al.*, Diccionario de Política, tomo A-J, Ed. Siglo Veintiuno, 13ª edición, p. 449.

ciudadanos. También es el medio por el cual emana la organización del poder público y su ejercicio; mediante este mecanismo son nombrados los representantes y gobernantes a través de las elecciones, esto implica que existe una forma de igualdad política entre las personas.

Como se observa, el concepto de democracia es diverso y se puede abordar desde diversos puntos de vista, según la sociedad, la división de poderes, el sistema de gobierno e incluso la corriente filosófica que cada autor tenga dará una visión poco diferente de otra. En este caso conviene tratar a la democracia de una manera neutral, partiendo de su significado etimológico y por supuesto remontándonos a la antigua Grecia, precisamente a la ciudad de Atenas, en donde se tiene registro de la utilización de la democracia como forma de gobernar y tomar decisiones.

Es lógico que si tratáramos de aplicar la democracia de Atenas en nuestras ciudades, sería un tanto imposible, porque su contexto y el nuestro resultan completamente diferentes.

En nuestros días la democracia ya no puede ser considerada simplemente como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, pues se debe considerar que la democracia se ha convertido en un sistema complejo y con variantes dependiendo de la sociedad, la economía, la cultura y una diversidad de factores que provocan por ejemplo que la democracia mexicana y la democracia estadounidense, aunque partan del mismo concepto, sean abismalmente diferentes.

Ahora bien, la democracia es un sistema político caracterizado por la participación de los ciudadanos, para nombrar a sus gobernantes a través de elecciones, todo a través de procedimientos jurídicos y respetando a los derechos humanos, de forma ordenada.

Por tanto se entiende que la democracia es una forma de gobierno y una forma de vida social, donde mediante la igualdad y la libertad, se busca que el

mayor número de ciudadanos participe en la vida política del país para decidir y determinar su destino, así como la integración de sus órganos de gobierno.

Contextualizando el concepto a nuestro país, nos remitimos a tres artículos constitucionales que son la base de nuestro sistema político, primero el artículo 39 que declara: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.” Este artículo declara que la base del poder público es el pueblo, es decir las decisiones son tomadas por el pueblo y en beneficio de este. Lo anterior a partir del sistema de representación popular que nuestro país adoptó desde el siglo XIX.

El segundo artículo importante es el 40, que establece que : “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”. En este sentido el texto declara a la República mexicana como **representativa** y **democrática**, lo que nos aclara el sistema de democracia representativa en el que vivimos.

Por último, el artículo 41 nos termina de explicar la manera en que funciona nuestro sistema democrático representativo: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...”. En este sentido se determina que la soberanía, es decir el poder público emanado del pueblo, se dividen en tres (poder ejecutivo, legislativo y judicial). Aclarando que solo los poderes legislativo y ejecutivo se eligen mediante elecciones *libres*,

**auténticas y periódicas.** Este artículo sienta las bases del sistema electoral que nos rige.

Por otra parte la democracia debe tener como finalidad primordial, hacer participar al mayor número de ciudadanos en los asuntos políticos del Estado, ya que de lo contrario perdería su calidad de democracia y se volvería otro tipo de gobierno (“...la democracia, como forma de gobierno del pueblo, es de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de la ciudadanía, se distingue de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos.”)<sup>5</sup>

### **1.1.1. Tipos de Democracia**

Como lo hemos dicho, dependiendo del contexto de cada Estado, veremos que hay diferentes formas por las que puede funcionar una democracia, por lo tanto pueden existir diversas formas, según los mecanismos que se utilicen para llevarla a cabo. Aunque no son los únicos, para efectos de esta investigación, solo trataremos dos tipos de democracia: la democracia representativa (también conocida como indirecta) y la democracia participativa (también conocida como directa).

#### **1.1.1.1. Democracia Indirecta o Representativa**

La democracia representativa es el resultado de la evolución y el crecimiento de la sociedad y sus figuras políticas. Al ser inmensa la concentración de ciudadanos en las grandes urbes y sus alrededores, y con el fin de hacer efectiva su libertad y participación política, los Estados se vieron obligados a crear una forma de democracia que no exigiera mucho tiempo de participación de los ciudadanos para la toma de decisiones, la idea de la democracia directa resultaba ya ineficiente, así surge la democracia representativa como forma práctica y operativa de participar en las decisiones de gobierno. A través de un proceso apegado a la legalidad y mediante la emisión del voto libre y secreto, la democracia indirecta permite que nuestros representantes sean elegidos,

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto, Diccionario de Política, *Op. Cit.*, p. 441

dotándolos de facultades para atender las necesidades, demandas y exigencias, en favor y en beneficio de la sociedad, siempre atendiendo a la voluntad general y al bien común.

La democracia representativa se define como: “la forma de gobierno en la que el pueblo no toma las decisiones que le atañen, sino que elige a sus representantes que deben decidir por él.”<sup>6</sup>

Es decir, es un sistema de gobierno que a través de funcionarios electos que asumen la representación de cierto número de ciudadanos de una zona geográfica; asumen las decisiones colectivas, pero estas por supuesto no son tomadas directamente por el pueblo, por la sociedad, sino por estos representantes, en nuestro caso miembros del poder ejecutivo y legislativo, elegidos a través del voto libre, secreto, directo y universal.

La democracia representativa, según Giovanni Sartori es “un sistema político en el cual el pueblo ejerce el poder hasta el punto en que tiene facultad para cambiar a sus gobernantes, pero no hasta el punto de gobernarse a sí mismo.”<sup>7</sup> En este caso Sartori limita completamente el papel del ciudadano a elegir a sus representantes, sin tener ningún otro tipo de función en la política. A pesar de que teóricamente el concepto que maneja Sartori es correcto, se rompe con el fin primordial de la democracia: el gobierno del pueblo.

El Diccionario Electoral sin duda tiene uno de los conceptos más simples y certeros sobre el tema, declara que la democracia moderna (representativa) es aquella que “deja al pueblo grandes decisiones y establece un sistema de representación para que, en su nombre un equipo de personas que él designa en una asamblea, o en un acto que hace sus veces como es la votación general, adopte otras decisiones o realice otros nombramientos de autoridades y gobierne

---

<sup>6</sup> BOBBIO Norberto, Liberalismo y Democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 1989 p. 35.

<sup>7</sup> SILVA JIMÉNEZ Ana María, “Hacia una democracia participativa. Notas sobre la teoría elitista de la democracia”, Revista de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, Diciembre de 1995, Volumen VI, p. 117

la comunidad”.<sup>8</sup> Esto se adecua a lo que hoy conocemos como democracia representativa, ya que es este el mecanismo fehaciente del proceso y resultado de la aplicación de dicha figura; es decir es limitativa para el ciudadano, ya que solo le permite elegir a sus representantes.

Nuestro país está íntimamente relacionado con la democracia representativa, pues hemos adoptado al voto y la elección de representantes como forma de gobierno desde que el imperio se convirtió en república.

Nuestra Constitución Política funciona como una fotografía jurídica, que nos permite observar el pensamiento de los legisladores a través del tiempo y por lo tanto de nuestro país en esta materia. Como lo vimos con anterioridad los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución no dejan lugar a dudas de que la intención y de facto la democracia que vivimos es representativa.

En materia internacional, la democracia representativa también es considerada como una de las formas más aceptadas por los países como forma legítima de organización política. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 21, menciona que: “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.<sup>9</sup>

A pesar de que este derecho protege tanto la participación directa, como la indirecta, se puede observar la tendencia de que la democracia representativa es

---

<sup>8</sup>MARTÍNEZ SILVA, Mario, *et al.*, Diccionario Electoral 2000, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México, 1999, p.353

<sup>9</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos <http://www.un.org/es/documents/udhr/> 03/07/2015 22:50 hrs.

la más aceptada forma de gobierno. Más que garantizar la participación política directa del ciudadano, da todos los elementos para la protección del voto.<sup>10</sup>

La democracia representativa no es el único tipo de democracia, ni el más eficiente, la llamada crisis de representatividad lo ha dejado ver claramente.<sup>11</sup> La poca confianza que los ciudadanos tienen en relación a las elecciones de representantes políticos, de lo cuestionable que resultan los candidatos y el proceso por el cual son postulados por los partidos políticos, la creciente separación entre gobernante y gobernado y los pocos o nulos canales de comunicación y coordinación entre ciudadano, representantes y gobierno, son las principales causas de esta crisis de representatividad.

Los gobiernos y los ciudadanos en la búsqueda de respuestas y soluciones, han comenzado a ejercer una participación política más cercana, donde las decisiones sean tomadas de manera que no sean cuestionadas y que estén legitimadas. La democracia participativa ha sido una alternativa real y factible que ha dado la oportunidad de participación directa a los ciudadanos.

#### **1.1.1.2. Democracia Participativa o Directa**

Es un sistema democrático mediante el cual la toma de decisiones públicas se realiza con la participación directa de los ciudadanos.

La democracia directa, como lo manifestamos con anterioridad, surge en la antigua ciudad griega de Atenas. Aquí algunos conceptos de la misma:

Para Giovanni Sartori la democracia directa se refiere a una “forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder.”<sup>12</sup>

Ray Kennedy nos dice que el término democracia directa se usa comúnmente

---

<sup>10</sup> Aunque el voto no es un mecanismo que únicamente utiliza la democracia representativa, si resulta un indicador de que se refiere a ella.

<sup>11</sup> Se refiere al fenómeno político en el cual la ciudadanía no se considera representada, y ven con escepticismo la competencia entre partidos políticos y los actores políticos. Véase más en Representación política y participación ciudadana en las democracias, CASAS, Ernesto, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año LI, número 205, enero-abril 2009, UNAM, p. 60.

<sup>12</sup> SARTORI Giovanni, Teoría de la Democracia, Editorial Alianza, vol. 2, México, p. 41.

“para designar al sistema de gobierno donde los ciudadanos son capaces de votar directamente sobre una serie de asuntos en materia política, inclusive sobre aquellos que “el gobierno” les remite, así como cuestiones de su propia elección.”

<sup>13</sup> Esta concepción, refiere al voto como un instrumento para ejercer una decisión sin tener representantes de por medio, sino para decidir o emitir una opinión, un ejemplo claro es el plebiscito y el *referendum*.

Democracia directa para Mauricio Merino es “una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder.”<sup>14</sup>

La Democracia pura o directa es el régimen en que el propio pueblo se gobierna así mismo y la participación del ciudadano se lleva a cabo sin intermediarios<sup>15</sup>. Esta democracia está basada en el principio de autogobierno y como ejemplo clásico tenemos a los pobladores de una comunidad que se reúnen para la toma de decisiones, que pretende que las funciones gubernativas sean ejercidas por todos los ciudadanos. Para este tipo de democracia creemos que existe una desventaja, ya que es efectiva en pequeñas comunidades y poblados, no así en las grandes urbes, o bien su aplicación en todo el territorio mexicano.

Por otro lado, según explica María Silva Rodríguez, la democracia participativa y su teoría aparecieron a mitad del siglo XX, poco después de la corriente elitista, de la que Sartori es exponente, pero “no fue una respuesta consciente de los estudiosos de la teoría elitista” sino más bien la democracia participativa surgió espontáneamente en la sociedad, como una necesidad.<sup>16</sup> Los movimientos estudiantiles y de trabajadores de la década de los sesentas y setentas también utilizaron este discurso para cuestionar el funcionamiento de la

---

<sup>13</sup> KENNEDY, James Ray, Democracia Directa y la Tercera Ola en América Latina, Efectos de la Toma Popular de Decisiones, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª edición, México, 2007, p 33.

<sup>14</sup> MERINO Mauricio, "La Participación Ciudadana en la Democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995, p. 9.

<sup>15</sup> PÉREZ SERRANO Nicolás, Tratado de Derecho Político, editorial Civitas, Madrid, 1976, p. 297.

<sup>16</sup> SILVA JIMÉNEZ, Ana María, “Hacia una democracia participativa. Teoría Participacionista de la Democracia” Revista de Derecho, Segunda parte, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, Volumen VIII, Chile, Diciembre, 1997, pp.113-114

democracia.<sup>17</sup> Así ha ido evolucionando y los países han ido adoptando este tipo de participación ciudadana que convive completamente con las democracias representativas, pero que le dan legitimidad y lo más importante, hacen participe al ciudadano.

En el mismo sentido, según Roland Pennock la democracia participativa es “el uso de la democracia directa en varias formas y niveles.”<sup>18</sup> La democracia participativa surge a partir de la democracia directa, retomando la participación de los ciudadanos por medio de diversidad de mecanismos. Podríamos considerar a la democracia participativa como la ejecución viable y real de la democracia directa en nuestros días.

Los mecanismos de participación ciudadana son diversos, se encuentran entre ellos: el *referendum*, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, las audiencias públicas, la entrega de cuentas, las asambleas o reuniones ciudadanas, etc. Al ser mecanismos que ponen al ciudadano en igualdad de condiciones que el sistema de gobierno se dice que participa de manera directa en la toma de decisiones de algo en particular.

Ahora que sabemos que es la democracia representativa y la participativa, tenemos que ambas derivan del principio de soberanía popular, que vive y al mismo tiempo es ejecutada por los actores principales del país, es decir la ciudadanía encargada de la toma de decisiones.

## **1.2. CONCEPTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Con el trascurso del tiempo, como cualquier figura relevante en la vida política de un estado, la democracia ha sido renovada y transformada, de ella han surgido nuevas figuras con el fin de garantizar la soberanía de la ciudadanía,

---

<sup>17</sup> *Ídem.*

<sup>18</sup> *Ídem.*

misma que ha sido depositada en los representantes elegidos. Es así como la población ha instrumentado algunos procedimientos para hacer valer sus intereses colectivos en el ejercicio y gestión del Estado.

Para entender este concepto es importante partir del significado de la palabra participación que "en principio, significa tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es un acto social."<sup>19</sup>

Este concepto se refiere a la acción de participar o intervenir en un asunto o hecho, involucrarse y formar parte de él.

Por otra parte, el termino ciudadano refiere a "...el titular de la plenitud de derechos públicos subjetivos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales otorgados por el sistema jurídico."<sup>20</sup> En nuestro caso hablamos de los derechos políticos, otorgados por la Constitución, en este sentido el artículo 34 nos dice quiénes son los ciudadanos mexicanos: "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir". Los ciudadanos mexicanos tienen algunos derechos que las demás personas en el país no. Principalmente se refieren a los derechos políticos, específicamente: El derecho a votar, a ser votado, a asociarse políticamente, a participar en las consultas populares e iniciativas ciudadanas.<sup>21</sup> Y derechos que no son políticos pero que se consideran derechos exclusivos de los ciudadanos mexicanos, como: a tomar las armas en el Ejército o la Guardia Nacional, el derecho de petición, iniciar leyes y participar en las consultas populares.

Pero entonces ¿Qué es la participación ciudadana? "La participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo

---

<sup>19</sup> MERINO, Mauricio. *Op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>20</sup> MARTÍNEZ SILVA, Mario, *et al.*, Diccionario Electoral 2000, *Op. cit.*, p. 170.

<sup>21</sup> FIX FIERRO, Héctor, Los Derechos Políticos de los Mexicanos, Serie de Estudios Jurídicos 2ª ed., UNAM-III, núm. 95, México, 2006, p. 29.

social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción de gobierno.”<sup>22</sup> Ante todo la participación ciudadana es una actividad realizada por los ciudadanos por que ellos quieren hacerlo, están interesados en participar, cuando la participación de los ciudadanos es por causas e intereses diferentes a participar en las decisiones de gobierno y de las políticas públicas en beneficio de la sociedad, esta participación es estéril y corrompe a la cultura política. El ciudadano tiene la necesidad de expresarse y hacerse escuchar ante el gobierno y ser tomado en cuenta para la toma de decisiones.

Alicia Ziccardi dice que “la participación ciudadana es una forma de inclusión de la ciudadanía en procesos decisorios, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. La idea central es que incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidos se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de la ciudadanía.”<sup>23</sup>

Tomando este punto, se tiene que la participación ciudadana, es creada como una herramienta para incursionar de manera directa en el quehacer gubernamental, mayormente en el ámbito político, para dotar de legalidad a los actos realizados por los representantes electos, y así permitir la interacción directa entre los gobernados y sus gobernantes. Este a nuestro parecer es el fin de la participación ciudadana, que los representantes conozcan las necesidades y el parecer de la población.

---

<sup>22</sup> CELIS CHAGUIN, William, *et al.*, “La incidencia de la Participación Ciudadana en la Efectividad del Estado”, Revista Anuario, Universidad de Carabobo, Instituto de Derecho Comparado, Facultad de Derecho, vol. 23, año 2000, Tomo único, p. 58-59.

<sup>23</sup> ZICCARDI, Alicia, Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local, México, Editorial Porrúa, p.19.

Ahora bien, no solo se trata de resaltar a los sujetos que intervienen en la participación ciudadana, sino también saber su impacto e importancia: "la participación ciudadana sin ser la panacea de la problemática social, es importante por cuanto representa un punto de partida que permite dar una nueva forma y contenido a la gestión pública; constituye una medida innovadora en que gobierno y sociedad trabajan conjuntamente en la búsqueda del desarrollo y bienestar social; amplía la base social y favorece la gobernabilidad; propicia el ahorro de recursos financieros en la realización de y prestación de servicios; crea un flujo de información útil que puede ser clave para la gestión; promueve el aporte de ideas innovadoras por parte de la comunidad; genera sustentabilidad de mediano y largo plazo de los proyectos; fomenta el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos, entre otros importantes aspectos."<sup>24</sup>

El principal objetivo de la participación ciudadana es, en esencia, lograr la actuación en conjunto del gobierno y la ciudadanía, en donde se fijan y respetan los términos establecidos, y que exista interacción entre estos dos niveles para llegar a la mejora y bienestar social; es decir, que es la llave para dotar de legitimidad a los órganos de gobierno al permitirle formar parte activa a la ciudadanía de las decisiones gubernamentales y el reconocimiento a las mismas.

Para que la participación ciudadana pueda tener impacto se necesitan cumplir algunos requisitos. Puede que el gobierno acepte y reconozca la actividad ciudadana, que exista diversidad de ideas, unión de la ciudadanía, que las propuestas planteadas sean tomadas en cuenta; y una vez que estos aspectos se satisfagan es primordial que el Estado genere compromisos que sean respetados y ejecutados.

Pero el gobierno, en específico los partidos políticos y los representantes elegidos popularmente, contradictoriamente, no tienen voluntad política para impulsar y hacer funcionar de manera correcta la participación ciudadana y la inclusión de los ciudadanos en las decisiones más importantes, aunque

---

<sup>24</sup> CELIS CHAGUIN, William, *et. al., Op. cit.*, p. 61

teóricamente deberían de hacerlo. Al respecto Ernesto Casas hace notar una serie de factores que sirven como indicador para identificar si en una sociedad hay voluntad política de promover la participación ciudadana o no, estos indicadores son los siguientes: “1) existen mecanismos institucionales para la consulta a la población en general y a la parte directamente afectada por la política pública en particular; 2) estas formas se corresponden con el tipo y densidad de población involucrada y 3) se dispone de controles formales para impedir que las vías para la consulta sean manejadas bajo un carácter clientelístico, entendiéndose por éste a la forma en que la autoridad se relaciona con los individuos y los colectivos a través de un intercambio de favores discrecionales y al margen de la ley. Es importante añadir a estas consideraciones mínimas que la participación ciudadana requiere de información accesible y confiable sobre las diferentes áreas del quehacer gubernamental, lo que de hecho forma parte de los mecanismos iniciales para la rendición de cuentas.”<sup>25</sup>

La participación ciudadana se ha hecho una necesidad a causa de la ineficacia de la representación de nuestros actores políticos, del distanciamiento entre las decisiones gubernamentales y de las necesidades no atendidas de la población, pero al surgir a partir del mismo sistema político, su desarrollo es muy lento y muchas veces limitado para no trascender. Muchos son las formas de participación ciudadana no electoral, pero en la mayoría de ellas encontraremos problemáticas que van desde límites injustificados, hasta el desconocimiento de las formas en las que se puede incidir y que producen su ineficacia y en muchos casos inutilización de estas figuras.

### **1.3. EL REFERENDUM**

El *referendum* es un mecanismo de participación ciudadana directa, y es la figura objeto del presente estudio. Para abordarlo resulta necesario conocer su significado y naturaleza jurídica.

---

<sup>25</sup> CASAS, Ernesto, “Representación Política y Participación Ciudadana en las Democracias”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Año LI, número 205, enero-abril 2009, pp.65-66.

Comenzaremos diciendo que la acepción deriva del latín *referre* que significa referir y hace referencia. La doctrina generalmente lo ha definido como “el procedimiento jurídico por el cual se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo”.<sup>26</sup>

Para Diego Valadés “Constituye un mecanismo de consulta popular para implantar, modificar, o derogar una o varias disposiciones de carácter legislativo.”<sup>27</sup>

Por otra parte, Fauzi Hamdam lo define como “el sistema por el cual el pueblo participa en la actividad constitucional, legislativa o administrativa participando directamente, por medio del sufragio, en la formación o reforma de una norma constitucional o legislativa, o en la formación de un acto administrativo.”<sup>28</sup>

Partiendo de las definiciones anteriores se puede considerar que el *referendum* es una figura jurídica de la democracia directa en donde los ciudadanos, por medio del voto, son convocados para aceptar o rechazar una propuesta de ley.

El *referendum* es utilizado como un medio de consulta que legitima las decisiones de carácter legislativo. Los ciudadanos llevan a cabo la aprobación o desaprobación de las medidas legislativas.

Cuando se habla de decisiones de carácter legislativo, se amplía el espectro de competencia del *referendum*, para efectos de su estudio Martínez Silva & Salcedo Aquino han propuesto una clasificación de esta figura a partir de cuatro ejes: Eficacia normativa, eficacia territorial, grado de intervención popular y su efecto:

---

<sup>26</sup> BERLIN VALENZUELA, Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 1998, p18.

<sup>27</sup> VALADES, Diego, “La Incorporación del Referendum al Sistema Constitucional Mexicano”, en la Constitución Reformada, UNAM, México, 1987, p.277

<sup>28</sup> HAMDAN, Fauzi, “El Referendum”, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 4, Núm. 4, México 1980, p.347.

La eficacia normativa tiene que ver con el tipo de norma jurídica a la cual va dirigida, por ejemplo si el *referendum* se refiere a la aprobación de una constitución, el *referendum* será **constituyente**, si atiende solo a la revisión del texto constitucional, será **constitucional**, pero si el *referendum* está dirigido a alguna ley será un *referendum* **legislativo**. Al mismo tiempo, el *referendum* puede girar en torno a la jurisdicción **federal** o **local**, a partir de la organización política de nuestro país en donde existen treinta y un estados libres y soberanos y un Distrito Federal será federal o local. El índice de participación de los ciudadanos en el *referendum* puede condicionar su validez y cobrar relevancia, así un *referendum* es **facultativo** cuando no se necesita de un porcentaje predeterminado de participación; en cambio es **obligatorio** cuando la participación de cierta cantidad de ciudadanos es necesaria para darle validez. Por último, puede resultar que el *referendum* sea **vinculatorio**, es decir, sea obligatorio para el ente o institución que ha tomado la decisión legislativa; o puede ser no **vinculatorio**, y no obligar a que la decisión tomada por la ciudadanía sea acatada, sino más bien consultiva.<sup>29</sup>

Este instrumento puede ser realizado antes o después de la publicación, reforma o derogación de la norma jurídica. En este sentido, el *referendum* será **ante lege** cuando se realiza antes de la formulación de la ley para opinar sobre la conveniencia o no de la misma. Pero será **post lege**, cuando se realice en la última etapa del proceso de formación de la ley.

El *referendum*, también puede limitarse de cierta manera, ya que bajo la justificación de los asuntos que pueden ser sometidos a este instrumento resultan inmovibles por la función que tienen en el Estado, se limita la materia sometida. Por ejemplo, el *referendum* es **parcial** cuando se reservan algunas materias, como por ejemplo las disposiciones de carácter fiscal o tributario; por el contrario,

---

<sup>29</sup> MARTÍNEZ SILVA Mario, *et al.*, Diccionario Electoral 2000, *Op. cit.*, p. 553.

el *referendum total* es aquel que no se reserva expresamente alguna materia que pueda ser puesta a consideración del *referendum*.<sup>30</sup>

El *referendum* en general, puede ser iniciado de dos maneras: la primera de ellas es a través del gobierno, de alguna de sus instituciones o de los representantes políticos (quienes inevitablemente tendrán el control de su realización, del tema de la consulta, de su fecha, de las condiciones y de los criterios de valides). La segunda, la petición directa de los ciudadanos de realizarla, por lo general el resultado de este *referendum* es vinculatorio y el ciudadano tiene la capacidad de incidir verdaderamente en los asuntos políticos.

---

<sup>30</sup> AVENDAÑO VILLAFUERTE, Elia, "¿QUE ES LA DEMOCRACIA?" Revista Concordancias Estudios Jurídicos y Sociales, Centro de Investigación Consultoría y Docencia en Guerrero, año 2 N° 4, Sep-Dic 1997 Guerrero, p. 15.

## CAPÍTULO 2

### REGULACIÓN JURÍDICA DEL *REFERENDUM* EN EL DISTRITO FEDERAL

Ya sabemos que el *referendum* es un mecanismo de participación ciudadana directa capaz de funcionar en un sistema democrático representativo como el nuestro. En el capítulo anterior ahondamos acerca del tema de democracia, observamos sus diferentes características y la manera en que opera dentro de la sociedad, ahora bien, para que la democracia sea eficaz y surta sus efectos, es necesario que los medios por los cuales se desarrolla y surge a la vida sean regulados, para dotar su resultado de certeza y legalidad jurídica. Ahora toca analizar las disposiciones jurídicas en nuestro país que tienen que ver con la democracia, la participación ciudadana y el *referendum*.

#### 2.1. REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (CPEUM)

Ya vimos que nuestro país es una República democrática y representativa, que elige a sus representantes por medio del voto a los integrantes del poder ejecutivo y legislativo. Partiendo de lo anterior, resulta que en nuestra constitución se pueden ver otros artículos que hablan de la democracia y que nos revelan la importancia de este sistema para nuestro país.

Por ejemplo, el artículo 3º, párrafo segundo, fracción II, inciso a) de la CPEUM, al referirse al derecho a la educación y al sistema educativo, da relevancia a la democracia de la siguiente manera: “La educación que imparta el Estado tendera a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentara en él, a la vez, el amor a la patria, el respeto a los derechos humanos y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. A) Será **democrático**, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.”

Ahora bien del citado artículo se desprende que la democracia es un sistema de vida en el cual debe existir el mejoramiento político, social y cultural; es así como surge y se da pauta para el artículo 26 constitucional apartado A, párrafo I, II y III que nos habla de lo siguiente: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta constitución determinaran los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. **Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.** Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal. La ley facultara al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El Plan Nacional de Desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.”

De los citados artículos se desprenden la regulación y forma en que se puede llevar a cabo la democracia y sus medios de participación ciudadana.

De manera tradicional, la democracia ha sido más que un sistema político, un discurso del Estado mexicano de integración de la población a las decisiones que se toman. Pero ¿En realidad este discurso se aplica? ¿Cuáles son los mecanismos, además de las elecciones, para la participación ciudadana? Nuestra

Constitución regula dos instrumentos de participación ciudadana, hermanos del *referendum*, a nivel federal, que son la iniciativa popular y la consulta popular.

Con relación en la iniciativa popular, el artículo 71, fracción IV determina que “El derecho de iniciar leyes o decretos compete: (...) IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.” Por lo que los ciudadanos tienen la posibilidad de iniciar leyes. Esta reforma es de reciente aplicación, la Constitución fue reformada en ese sentido apenas en septiembre de 2012.

Por otra parte, la consulta popular se encuentra regulada en el artículo 35, fracción VIII de nuestra Constitución, esta figura también puede ser solicitada por los ciudadanos, aunque se encuentra restringida en algunos temas: “3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;” con lo que no es completa la participación ciudadana. Esta figura es más reciente, fue adicionada a nuestra constitución en febrero del año 2014 y no ha sido utilizada.

## **2.2. LA FIGURA DEL *REFERENDUM* EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

Nuestra Constitución no regula el *referendum*, pero tampoco lo prohíbe, así que las entidades federativas tienen la libertad de establecer los presupuestos para la regulación de la participación ciudadana y sus instrumentos. Ahora bien, al dejar el espacio para esta libre regulación, cada Estado a través de su legislación, da vida a dichas figuras con el fin de que la ciudadanía se involucre y forme parte de la vida social y política de sus municipios y delegaciones.

En la siguiente tabla<sup>31</sup> se presenta un diagnóstico del *referendum* y su utilización. En 25 entidades federativas el *referendum* se encuentra regulado y vigente,<sup>32</sup> lo que lo hace uno de los instrumentos de participación ciudadana más aceptados en el país. La reflexión surge a partir de este número, pues cada vez más, se hace necesario el *referendum* a nivel federal; el Congreso de la Unión ya ha comenzado la regulación de la participación ciudadana directa a partir de la iniciativa popular y la consulta popular, pero aún falta hacer obligatorias las decisiones, así como simplificar los procedimientos y sobre todo basar su ejercicio a partir de estos mecanismos de participación ciudadana que benefician nuestra democracia, y que en ningún momento van en contra de los derechos humanos o de los principios constitucionales y que sobre todo dan legitimidad a los actos del gobierno.

Entidad	Nombre de la legislación	¿Existe el referendum?	Entidad	Nombre de la legislación	¿Existe el referendum?
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	SI	Morelos	Ley de Participación ciudadana del Estado de Morelos	SI
Baja California	Ley de participación ciudadana del Estado de Baja California	SI	Nayarit	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit	SI
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California Sur	SI	Nuevo León	Ley que crea las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el Estado de Nuevo León	NO
Campeche	No tiene ley ni regula mecanismos de participación ciudadana	NO	Oaxaca	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca	SI
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	SI	Puebla	No tiene ley ni regula mecanismos de participación ciudadana	NO
Colima	Ley de Participación	SI	Querétaro	Ley de Participación	SI

<sup>31</sup> Tabla realizada a partir de la consulta de las páginas oficiales del poder legislativo de las respectivas entidades federativas. Del 20 de mayo al 3 de junio de 2015.

<sup>32</sup> Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

	Ciudadana del Estado de Colima			Ciudadana del Estado de Querétaro	
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana	SI	Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	SI
Chihuahua	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	NO	San Luis Potosí	Ley de <i>Referendum</i> y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	SI
Distrito Federal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	SI	Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	SI
Durango	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango	SI	Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	SI
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	SI	Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	SI
Guerrero	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero	SI	Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas	SI
Hidalgo	Ley reglamentaria de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material	NO	Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana	SI
Jalisco	Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco	NO	Veracruz	Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular	SI
Estado de México	Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana	NO	Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, <i>Referendum</i> y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	SI
Michoacán	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	SI	Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	SI

## **2.3. LA FIGURA DEL *REFERENDUM* EN EL DISTRITO FEDERAL**

Ahora que ya hemos visto los principios constitucionales de la participación ciudadana y la situación del *referendum* en particular en las entidades federativas, pasaremos a analizar la regulación jurídica del *referendum* en el Distrito Federal.

### **2.3.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)**

El EGDF contiene las normas *fundamentales* de organización y funcionamiento del DF, por ello junto a la Constitución es considerado una ley fundamental en el DF.

Respecto a la participación ciudadana, el artículo 12, fracción XIII establece que un principio estratégico de la organización política y administrativa del Distrito Federal es: “La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad”, de inmediato la fracción XIV declara “La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la Ciudad, en los términos que disponga este Estatuto y las leyes”. Desde esta norma rectora del Distrito Federal se dispone la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y para la solución de conflictos e intereses que puedan presentarse. Es un principio que debe aplicarse en cualquier esfera de la entidad.

Por otra parte, los artículos 20, fracción I, y 23, fracción I, determinan como derecho y obligación de la ciudadanía, respectivamente, votar en los instrumentos de participación ciudadana. La participación ciudadana es considerada como un derecho y una obligación de los ciudadanos del Distrito Federal.

Sin duda, el artículo 22 del EGDF es el fundamento jurídico de la Ley de Participación Ciudadana y del *referendum* en esta Ciudad capital. Por su importancia a continuación se transcribe:

“La participación ciudadana se desarrollará tanto en forma individual como colectiva, a tal efecto se establecerán las normas, los programas y las acciones para fomentar la organización ciudadana en torno a la discusión, análisis,

investigación y elaboración de propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la Ciudad en general. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general **y el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad**, para lo que deberá considerarse, de conformidad con las leyes aplicables, la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación, así como para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.”

Con base en las normas de la materia, en la participación ciudadana se lleva a cabo el intercambio de opiniones sobre los asuntos públicos de la ciudad, considerando siempre a: la discusión, análisis, investigación y elaboración de propuestas, como principios que rigen el debate. El artículo también establece “**el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad**”, el *referendum* al tener como naturaleza jurídica externar la opinión acerca de una ley o decreto competente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se adecua perfectamente a este supuesto.

### **2.3.2. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF)**

La participación ciudadana en el Distrito Federal está pasando por un proceso de cambio importante, en especial el *referendum*. El 30 de abril de este año, la ALDF aprobó una “Nueva Ley de Participación Ciudadana”. Esta nueva ley realiza varias modificaciones a la figura del *referendum*.

Es importante aclarar que a pesar de que la nueva Ley ya ha sido aprobada por la ALDF, no ha sido publicada por el Jefe de Gobierno en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, por lo tanto no está vigente. Por lo tanto se describirá la regulación jurídica contenida en la LPCDF de 2004.

Como se ha mencionado el *referendum* es un instrumento de participación ciudadana y se encuentra regulado en la LPCDF. Esta investigación se ha enfocado en este instrumento al considerar su finalidad: permitir al ciudadano de la

ciudad inmiscuirse en una actividad tan relevante como es la aprobación o desaprobación de leyes que compete expedir a la ALDF. En el ámbito público las leyes cobran una trascendencia especial pues son la base del ejercicio de derechos y obligaciones, además del ejercicio del aparato de gobierno de la ciudad.

Cuando la ALDF emite alguna ley, la ciudadanía no es consultada, a pesar de la existencia de figuras jurídicas como el *referendum*. Esta es una figura que nunca ha sido utilizada, ni por los ciudadanos, ni por el gobierno, pero está completamente vigente y sería posible utilizarla ahora mismo si nos lo propusiéramos, según el procedimiento y los requisitos legales.

Ahora bien, diremos que para jugar al *referendum* existen reglas en el campo de juego que deben respetarse para llevar un juego armonioso y legal. Para todo este proceso es necesario que coexista un ordenamiento jurídico que regule el proceso y funcionamiento del actuar de las personas que en el intervienen. Para ello es creada la LPCDF, que funge como el árbitro encargado de regular dicho juego. Debe enfatizarse que esta codificación normativa fue creada para regular todos los mecanismos existentes de participación ciudadana, instrumentos y órganos, en el Distrito Federal.

El objeto principal de la participación ciudadana en el Distrito Federal, según el artículo 1 de la LPCDF, es "...instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana", esto es que los habitantes de la capital interactúen de manera activa y constante en las decisiones de su comunidad, es decir, de su gobierno local; todas las decisiones tomadas los benefician y repercuten en sus vidas. Los mecanismos de participación ciudadana regulados en la LPCDF representan un vínculo real entre los ciudadanos y los distintos órganos de gobierno.

Por su parte, el artículo 12, fracción VI de la LPCDF de 2004 y el artículo 13, fracción V de la Nueva LPCDF de 2015 establecen lo siguiente:

Participar en un *referendum* es un derecho de los ciudadanos del Distrito Federal, (son ciudadanos aquellos que cuenten con credencial de elector vigente y están inscritos en la lista nominal de electores).

El artículo 16 de la LPCDF determina que el IEDF es la institución que “tendrá a cargo la organización, desarrollo y cómputo” del *referendum*.

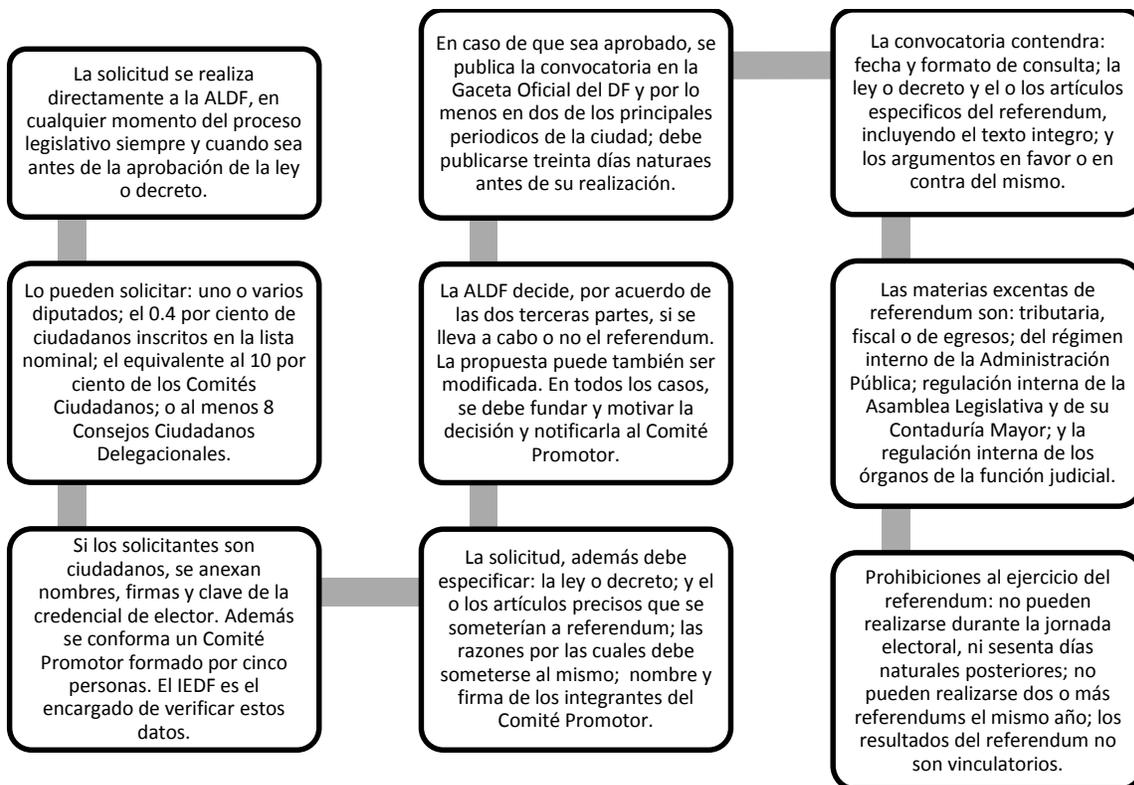
La LPCDF en su artículo 28 define al *referendum* como: “El *referendum* es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa.”

Jurídicamente y en el contexto del Distrito Federal, el *referendum* es la institución jurídica por medio de la cual un ciudadano puede opinar acerca de la aprobación, modificación, derogación o abrogación de una ley que corresponda expedir a la ALDF; con excepción de las leyes tributarias, fiscales o de egresos; del régimen interno de la Administración Pública, de la regulación interna de la ALDF, la Auditoría Superior de la Ciudad de México y de los órganos de la función judicial.

Ahora se ha preparado el siguiente diagrama descriptivo para ilustrar el proceso de solicitud y ejecución del *referendum*, según la LPCDF<sup>33</sup>:

---

<sup>33</sup> Diagrama elaborado a partir de los artículos 29 a 37 de la LPCDF.



Este procedimiento tiene, a primera vista, varias inconsistencias y sobre todo limitaciones que son la causa de que este instrumento no haya sido utilizado nunca. Estas limitaciones serán analizadas en el siguiente capítulo.

### 2.3.3. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF)

Este Código es una norma jurídica importante porque regula la operación del *referendum* y es supletoria en cuanto al procedimiento de recepción de la votación. Es decir, si algún supuesto no se encuentra prevenido en la LPCDF, se aplica lo contenido en el Código Electoral.

El Código es congruente con el EGDF y con la LPCDF en muchos sentidos, comenzando por la concepción y los principios que rigen esta norma. Por ejemplo, su artículo 9 dispone que uno de los fines de la democracia electoral es: “IV. Impulsar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas;” el

Código vuelve a recalcar que la participación directa, y no representativa de los ciudadanos es fundamental para la toma de decisiones públicas.

Los artículos 16 de la LPCDF y 20 fracción V del CIPEDF refieren que el Instituto Electoral del Distrito Federal es un órgano autónomo que se encuentra regulado por el mismo Código Electoral, y es responsable de la organización, desarrollo y computo del *referendum*, así que es una institución obligada en el estudio de dicha figura.

A través de su Consejo General y la Comisión de Participación Ciudadana es como el IEDF realiza las actividades que le corresponden en materia del *referendum*.

Por ejemplo, el Consejo General del IEDF se encarga de aprobar los procedimientos y normatividad de organización y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana (incluido el *referendum*). Por otra parte, la Comisión de Participación Ciudadana se encarga de la documentación y materiales, la distribución geográfica del electorado, la propuesta de mejoras y de la publicación de las convocatorias; lo anterior, también en relación al *referendum*.

El artículo 157 fracción II del CIPEDF menciona que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, conoce de los juicios por actos y resoluciones de los procedimientos del *referendum*.

Ahora bien el *referendum* ha estado regulado en el Distrito Federal desde la primera Ley de Participación Ciudadana de 1995, pero nunca se ha llevado a cabo, por lo cual, no se tiene experiencia real ni se cuenta con las disposiciones jurídicas expedidas por autoridad competente, en este caso por el IEDF. Es por ello que se encuentran lagunas en la LPCDF y en el Código Electoral, mismas que pretenden ser subsanadas, por ejemplo, con el Artículo 280 párrafo tercero del CIPEDF donde el Consejo General del IEDF es el Órgano facultado para dictar los acuerdos necesarios en caso de realizarse un *referendum*.

Esta incertidumbre normativa no deja claro el camino que tomaría en dado caso de que un *referendum* fuera solicitado. Al efecto en el artículo 281 del CIPEDF, dicta principios rectores que deben seguirse en el procedimiento de convocatoria y organización de *los mecanismos de participación ciudadana* sin referirse específicamente a cuales.

En general los principios rectores contemplados por el artículo 281 del CIPEDF son:

- El establecimiento de un plazo de 75 días desde que la convocatoria y hasta el día de la jornada *electiva*, en este caso la fecha en que se realiza el *referendum*.
- Establece que en el caso del *referendum*, el IEDF es competente para organizar, desarrollar la jornada y realizar el cómputo declarando el alcance del resultado.
- En materia de contenidos, el IEDF tiene la responsabilidad de vigilar la redacción de la pregunta o preguntas para garantizar el completo entendimiento por parte de la ciudadanía.

Se puede deducir que el *referendum* está incluido, ya que en dicho ordenamiento legal se habla de participación ciudadana y el *referendum* al ser un mecanismo de participación ciudadana es contemplado por dicha legislación.

## CAPÍTULO 3

### LOS PROBLEMAS DEL *REFERENDUM* EN LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL

Como se observó en el capítulo anterior, la regulación jurídica del *referendum* es ambigua e incompleta, también resaltan varias prohibiciones y requisitos que son injustificados y sólo provocan que esta figura no pueda ser utilizada correctamente.

Antes de comenzar el análisis, debe aclararse que en esta parte de la investigación, se utilizó tanto la Ley vigente como la nueva Ley aprobada pero aún pendiente de publicar, como referentes de cambio. Por ello, nos remitiremos a la Ley vigente como LPCDF de 2004 y a la nueva Ley como Nueva LPCDF de 2015.

#### 3.1. ¿QUIÉN DECIDE SOBRE LA APLICACIÓN DEL *REFERENDUM*?

El artículo 28 de la LPCDF define al *referendum* como “un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre (...) leyes o decretos expedidos por la Asamblea Legislativa.” La finalidad del *referendum* es que la ciudadanía muestre aprobación o rechazo sobre una disposición jurídica. Esto para el mejoramiento de la convivencia de los ciudadanos de la capital y como forma de incluirlos a un poder del Estado que históricamente ha atendido a las decisiones tomadas desde el partido al que pertenecen y no en relación a los ciudadanos a los que representa. A pesar de que los ciudadanos se encuentran representados por un diputado en la ALDF, en realidad es mínima o de plano nula la relación que entre diputados y representados existe, pocas veces se logra un dialogo. En la práctica no existen mecanismos viables que permitan su interrelación, si los hubiera, la utilización de instrumentos de participación ciudadana como el *referendum* no serían necesarios.

Pero la utilización del *referendum*, como se ilustró en el capítulo anterior, no depende del ciudadano, sino que la decisión final pertenece a la ALDF.

La ALDF tiene la facultad de aceptar, modificar o rechazar la solicitud del *referendum*, la Ley es la que limita en primera instancia su realización y se comienza a vislumbrar las razones por las que el *referendum* nunca se ha llevado a cabo en la ciudad.

La LPCDF en su artículo 29 y la Nueva LPCDF de 2015 en el artículo 32, condicionan el ejercicio de esta figura:

“Es facultad exclusiva de la Asamblea Legislativa decidir por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes si somete o no a *referendum* la creación, adición, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos.”

La ALDF, que en este caso es la autoridad que debe ejecutar el resultado del *referendum*, es quien tiene la facultad de decidir si una ley o decreto se somete o no a esta figura.

En realidad es comprensible que figuras como el *referendum* que representan un cambio medular en la manera de actuar de un órgano como la ALDF, sean limitadas por la ley para evitar un uso erróneo o inconsciente, pero esta medida parece injustificada.

La ALDF no puede ser juez y parte en este procedimiento de solicitud, la objetividad queda a la deriva pues lo que se pone a consideración, de manera indirecta, es el trabajo de los legisladores, la manera en que se deciden las cosas en la ALDF, la aprobación, modificación o derogación de una Ley o decreto. Por lo tanto puede existir cierta renuencia de parte de los diputados para aceptar la realización de un *referendum*, lo que no debería de suceder, pero que al final daría como resultado una negativa.

A pesar de que la decisión debe entregarse por escrito al Comité Promotor, plenamente justificada, se deben establecer lineamientos específicos para la resolución de las solicitudes de *referendum* y así no caer en discrecionalidades, el cambio también debe hacerse en relación a la autoridad facultada para tomar la

decisión, una institución ajena al proceso legislativo, pero con conocimiento del mismo, como el IEDF es lo más razonable.

El IEDF, por otro lado, es el encargado de verificar los requisitos legales de procedencia solicitados en el artículo 31, fracción V de la LPCDF de 2004 y 34, fracción V de la Nueva LPCDF de 2015. Por lo anterior, el IEDF también se encuentra inmiscuido en la aceptación o rechazo de la solicitud de *referendum*.

De inmediato surge una pregunta, ¿Por qué si el IEDF se encarga de verificar y en su caso aprobar que un *referendum* cumpla con los requisitos de procedencia, la ALDF es la que decide al final si se realiza o no?

En este sentido, la LPCDF es muy clara al establecer los requisitos necesarios para que un *referendum* se lleve a cabo, pero porque la ALDF tiene la última palabra. De manera enérgica se manifiesta que esta disposición no tiene justificación legal, porque ¿En base a qué disposición o artículo de la misma Ley se basaría la decisión de la ALDF?

Parece necesario modificar la facultad que tiene la ALDF y dejarla fuera del procedimiento de aceptación, modificación o rechazo del referendum, al respecto es necesario voltear a ver al IEDF que es una institución autónoma del poder legislativo de la ciudad, puede determinar objetivamente y con base en los requisitos de procedencia, la realización o no del *referendum*. En segundo término, se propone dar certidumbre de los parámetros que el IEDF tendría que utilizar para aceptar o no la realización de un *referendum* ya que actualmente no se encuentra nada al respecto y por lo tanto no se garantiza el derecho de los ciudadanos a ejercer este instrumento de participación.

### **3.2. LIMITACIONES TEMPORALES AL REFERENDUM**

La ALDF, al ser la representación del poder legislativo del Distrito Federal, sigue un procedimiento de publicación de leyes. De manera resumida se puede decir que este procedimiento se lleva a cabo en cuatro grandes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, publicación.

Al respecto la LPCDF de 2004 en su artículo 30 indica que hay cuatro entes jurídicos que pueden solicitar el *referendum*:

- Uno o varios diputados de la ALDF;
- El 0.4 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal;
- El 10 por ciento de los Comités Ciudadanos;
- Al menos 8 Consejos Ciudadanos Delegacionales; y
- (En el caso de la Nueva LPCDF de 2015 en el artículo 36 hay un quinto ente) El Jefe de Gobierno del DF.<sup>34</sup>

Pero al final de los artículos 30 de la LPCDF de 2004 y 33 de la Nueva LPCDF de 2015 se establece que: “La solicitud podrá presentarse en cualquier momento del proceso legislativo, siempre y cuando sea antes de la aprobación de la ley o decreto.” Como es visible, la disposición citada limita la solicitud del *referendum* solo al tiempo anterior a su aprobación. En la realidad existen pocos medios de difusión cuando una ley o decreto se encuentra en proceso de iniciativa y discusión, cuando el tema es muy relevante algunos medios de comunicación pueden darlo a conocer pero no es suficiente para que los ciudadanos tengan pleno conocimiento de esta situación. Al respecto no existen mecanismos de difusión confiables para considerar que la ciudadanía está enterada siempre de la intención de aprobar una ley o decreto, por lo tanto no es coherente limitar la solicitud del *referendum* hasta antes de la etapa de aprobación de la ley o decreto.

Esta postura es reafirmada con el artículo 31 de la LPCDF de 2004 (34 de la Nueva LPCDF de 2015), ya que limita al *referendum*, permitiéndolo solo dentro del proceso legislativo **anterior** a la aprobación y publicación de la ley o decreto, al momento de presentar la solicitud se tienen que especificar:

“II. Las razones por las cuales el acto, ordenamiento o parte de su articulado deben someterse a la consideración de la ciudadanía, **previa a la entrada en vigor del acto legislativo;**”

---

<sup>34</sup> En este sentido la LPCDF de 2004 no contempla que el Jefe de Gobierno pueda solicitar la realización del *referendum*.

Las dos disposiciones anteriores producen una contradicción importante al fin del *referendum*. Si regresamos un poco en el texto de la Ley, a la definición del *referendum*, encontraremos que tiene como finalidad saber la opinión de la ciudadanía en relación a la aprobación, modificación o abrogación de leyes y decretos, entonces ¿Cómo se pretende llevar a cabo la abrogación o modificación de una ley o decreto cuando la misma ley lo prohíbe? ¿A qué disposición le hacemos caso? De cualquier forma no puede censurarse el derecho de *referendum* pues va en contra de la naturaleza jurídica de la misma figura.

Las disposiciones mencionadas con anterioridad pueden bien servir a la ALDF como justificación legal para rechazar la solicitud de realización de un *referendum*.

En relación a lo anterior, se propone la modificación de la Ley para que se eliminen las disposiciones que prohíban la solicitud del *referendum* en cualquier tiempo, ya que su solicitud debe de quedar abierta porque las necesidades de la ciudadanía no atienden al procedimiento legislativo de la ALDF, sino a factores sociales o naturales que pueden hacer necesaria su solicitud en cualquier momento. Las necesidades legislativas de los ciudadanos están vigentes sin importar la etapa legislativa en la que se encuentre una ley o decreto.

Por otro lado, y en relación también a la limitación temporal del *referendum* en los artículos 35 de la LPCDF de 2004 y 40 de la LPCDF de 2015 encontramos lo siguiente:

“En el año en que tengan verificativo elecciones de representantes populares, no podrán realizarse procedimientos de *referendum* alguno durante el proceso electoral, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión. No podrá realizarse más de un procedimiento de *referendum* en el mismo año.”

En primer lugar, el *referendum* es limitado para realizarse cuando un proceso electoral se encuentre en curso. Si tomamos en cuenta que un proceso electoral, oficialmente dura aproximadamente seis meses, entonces tendremos

como resultado la limitación del derecho a utilizar este instrumento por medio año. Pero la prohibición se extiende a sesenta días posteriores de su terminación, lo que deja como resultado ocho meses sin la posibilidad de solicitar un *referendum*.

En segundo lugar, el mismo artículo prohíbe la realización del procedimiento de más de un *referendum* por año. En particular esta disposición parece tener como justificación la operatividad, local o federal, de la jornada electoral. De nuevo no existen razones suficientes para limitar de esta manera el ejercicio del *referendum*, si tomamos en cuenta la reforma constitucional en materia política de 2014 y las atribuciones de centralización de las votaciones locales del INE, tendremos como resultado una menor carga de trabajo para el IEDF. El derecho de los ciudadanos no puede ser limitado por la realización de otras actividades de participación ciudadana. Como lo hemos manifestado, si tomamos en cuenta que las necesidades legislativas del ciudadano no tienen fecha, y que los legisladores pueden promulgar o modificar una ley o decreto en cualquier momento, no es posible ni justificado limitar el derecho al *referendum* por cruzarse con un proceso electoral.

De cualquier forma, si lo que preocupó al legislador cuando redactó esta disposición fue el factor económico, material y humano necesario para llevar a cabo el procedimiento de *referendum*, ahora es posible reducir esa preocupación gracias a los recursos tecnológicos que existen. Los mecanismos de difusión y votación simplificados pueden ser la solución a estos problemas operativos y de paso pueden representar una mayor practicidad para realizar no solo los *referendum* que sean necesarios, sino aprovechar esta plataforma para hacer funcional todos los mecanismos regulados en la LPCDF.

Al respecto se puede tomar como referencia las pruebas piloto realizadas en pasadas jornadas electorales con casillas electrónicas<sup>35</sup> o la experiencia de la votación por internet de la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo

---

<sup>35</sup> TÉLLEZ Valdés, Julio, "El voto electrónico", TRIFE, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 14, México, 2010, p. 32.

2015. Estos son ejemplos claros de que se pueden utilizar recursos para que el *referendum* pueda operar de manera sencilla, recurrente y barata.

En relación a esta última disposición se propone su modificación en el sentido de no prohibir el procedimiento del *referendum* en cualquier caso, ya que como se ha mencionado el tiempo de solicitud y realización de este instrumento no puede quedar condicionada. También se propone la creación de una plataforma o sistema tecnológico especial para la realización de figuras como el plebiscito o el *referendum* para hacerlo práctico y utilizarlo cuantas veces sea necesario.

El derecho de los ciudadanos a utilizar este mecanismo debe ser garantizado por las autoridades del Distrito Federal.

### **3.3. EL REFERENDUM Y SU CARÁCTER VINCULATORIO**

Los instrumentos de participación ciudadana sirven para acercar al ciudadano a la toma de decisiones, reivindicando así el objetivo fundamental de la democracia: el gobierno del pueblo. Pero cuando los instrumentos de participación sólo funcionan como sistemas de consulta que no obligan a las autoridades responsables, entonces la finalidad de los instrumentos se ve distorsionada porque en realidad no se lleva a cabo una verdadera participación, sino que el Estado sigue dando palmaditas en la espalda al ciudadano, simulando que lo toma en cuenta cuando en realidad no es así. De lo anterior resulta relevante la vinculación o el carácter obligatorio de los resultados de los instrumentos de participación ciudadana, ya que de esta manera se garantiza la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. En este sentido, la LPCDF, no considera el resultado del procedimiento del *referendum* como vinculatorio, esto quiere decir que el resultado sólo es tomado en cuenta por la ALDF como consultivo. Es aquí cuando la Nueva LPCDF de 2015, que aún no ha sido publicada en la Gaceta del Distrito Federal, viene a refrescar y a dar esperanzas de que los cambios en materia de participación ciudadana serán positivos. En la Nueva Ley el resultado del *referendum* será vinculatorio para la ALDF. Nunca, en las leyes de

participación ciudadana anteriores, un instrumento de participación ciudadana había sido obligatorio para una autoridad, siempre se había tratado de una opinión ciudadana que sólo servía como referencia, pero nunca como una obligación. Con relación en lo anterior se presenta un cuadro comparativo de la legislación del 2004 y la legislación del 2015:

LPCDF de 2004	Nueva LPCDF de 2015
<p><b>Artículo 37.-</b> Los resultados del <i>referendum</i> <b>no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa</b>, sus efectos sólo servirán como elementos de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del <i>referendum</i> se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación.</p>	<p><b>Artículo 42.-</b> Los resultados del <i>referendum</i> <b>tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea Legislativa cuando una de las opciones de aprobación o rechazo obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda cuando menos al 10 por ciento del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.</b></p> <p>De no actualizarse lo dispuesto en el párrafo que antecede, sus efectos sólo servirán como elementos indicativos y de valoración para la autoridad convocante. Los resultados del <i>referendum</i> se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en al menos uno de los diarios de mayor circulación.</p>

Como se observa, se reconoce la vinculación pero bajo algunas condiciones.

Primero, el resultado del *referendum* es vinculatorio cuando una de las dos opciones (aprobación o rechazo) obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida; en segundo lugar, se exige que esa mayoría represente, al menos el 10 por ciento del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal. En general parece que esta disposición de la Nueva Ley es viable, lo que se propone para lograr el porcentaje de votación para que el *referendum* sea vinculante es la correcta y amplia difusión del procedimiento en caso de que se lleve a cabo, para que la gente esté enterada de la situación y acudan a manifestar su postura. A causa de que nunca se ha llevado a cabo un *referendum* es imposible saber el tamaño de participación que puede haber.

Para que la ciudadanía se muestre interesada y vuelva de la participación ciudadana su forma de vida, es necesaria la vinculación del resultado de los instrumentos de participación y en este caso del *referendum*, porque si no lo es, la participación ciudadana se queda en una simple consulta que en realidad no produce cambios relevantes en la realidad política de la toma de decisiones y no atrae la atención de los ciudadanos. Es importante darle énfasis a esta figura para que vaya madurando, la ciudadanía vaya conociéndola y que se utilice para lo que fue diseñada.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** La participación ciudadana es un principio fundamental de la democracia en el Distrito Federal, uno de sus fines principales es “el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad”, por lo tanto el *referendum* es un instrumento que cumple con esta tarea.

**SEGUNDA.** Existen lagunas normativas, en las reglas de operación del *referendum*. Aunque el Instituto Electoral del Distrito Federal tiene atribuciones para dictar las disposiciones necesarias, existe la necesidad de especificarlas en la ley.

**TERCERA.** Es una necesidad que el Instituto Electoral del Distrito Federal sea quien decida si la solicitud de *referendum* procede o no procede; procurando que la asamblea Legislativa del Distrito Federal no intervenga en esta decisión.

**CUARTA.** Existe la necesidad de modificar la legislación para garantizar que la solicitud del *referendum* pueda realizarse durante cualquier etapa del proceso legislativo y después de publicada la ley o decreto respectivo.

**QUINTA.** Es necesario modificar la ley para garantizar que la solicitud del *referendum* pueda realizarse antes, durante o después de cualquier jornada electoral.

**SEXTA.** Debe garantizarse en la ley la realización del *referendum* las veces que sean necesarias, siempre y cuando trate de una ley o decreto diferente.

**SÉPTIMA.** El *referendum* debe ser vinculatorio para cumplir su objetivo como instrumento de participación ciudadana y como medio para aprobar o rechazar la modificación, aprobación o derogación de una ley o decreto.

**OCTAVA.** Es necesaria la educación y difusión de este instrumento, pues no basta con que la ley sea modificada, la cultura política debe de ser enriquecida para que la ciudadanía este consciente de las herramientas que tiene a su disposición y así generar un verdadero cambio en su realidad social.

## FUENTES CONSULTADAS

### Doctrina:

BOBBIO, Norberto, Liberalismo y Democracia, editorial Fondo de Cultura Económica, México 1989.

CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, Prólogo de la Obra Democracia y Elecciones en Myers, Librería Jurídica, editorial *Ratio Legis*, Salamanca 2013.

FIX FIERRO, Héctor, Los Derechos Políticos de los Mexicanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, segunda edición, número 95, México 2006.

HELD, David, Modelos de Democracia, editorial Alianza, España 1991.

KENNEDY, James Ray, Democracia Directa y la Tercera Ola en América Latina, “Efectos de la Toma Popular de Decisiones”, Instituto Electoral del Distrito Federal, 1ª edición, México 2007.

MERINO, Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1995.

PÉREZ, Serrano Nicolás, Tratado de Derecho Político, editorial *Civitas*, Madrid 1976.

SALAZAR, Luis, *et al.*, Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México 1997.

SARTORI, Giovanni, Teoría de la Democracia, editorial Alianza, vol. 2, México.

VALADÉS, Diego, La Incorporación del Referendum al Sistema Constitucional Mexicano en la Constitución Reformada, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1987.

ZICCARDI, Alicia, Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el Ámbito Local, México, Editorial Porrúa, México, 2004.

### **Legislativas:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004

Nueva Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2015 (ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal pero no ha sido publicada por el Jefe de Gobierno en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.)

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

### **Econográficas:**

BERLÍN VALENZUELA Francisco, Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, H. Congreso del Estado de Guerrero, 1998.

BOBBIO, Norberto, *et al.*, Diccionario de Política, tomo A-J, Editorial Siglo Veintiuno, 13ª edición, México, 2013.

MARTÍNEZ SILVA, Mario, *et al.*, Diccionario Electoral 2000, Instituto Nacional de Estudios Políticos, México 1999.

### **Hemerográficas:**

AVENDAÑO VILLAFUERTE, Elia, “¿Que es la Democracia?” Revista Concordancias Estudios Jurídicos y Sociales, Centro de Investigación Consultoría y Docencia en Guerrero, año 2, N° 4, Sep-Dic 1997 Guerrero.

CASAS, Ernesto, “Representación Política y Participación Ciudadana en las Democracias” Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, año LI, número 205, enero-abril 2009, UNAM.

CELIS CHAGUIN, William, *et al.*, “La Incidencia de la Participación Ciudadana en la Efectividad del Estado”, Revista Anuario, Universidad de Carabobo, Instituto de Derecho Comparado, Facultad de Derecho, vol. 23, Tomo único, año 2000.

HAMDAN, Fauzi, “El Referendum”, Revista de Investigaciones Jurídicas, Año 4, Núm. 4, México 1980.

SILVA JIMÉNEZ, Ana María, “Hacia una democracia participativa. Notas sobre la Teoría Elitista de la Democracia”, Revista de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, Volumen VI, Chile, Diciembre de 1995.

SILVA JIMÉNEZ, Ana María, “Hacia una democracia participativa. Teoría Participacionista de la Democracia” Revista de Derecho, Segunda parte, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile-Valdivia, Volumen VIII, Chile Diciembre de 1997.

TÉLLEZ Valdés, Julio, “El voto electrónico”, Tribunal del Poder Judicial de la Federación IFE, Temas Selectos de Derecho Electoral, núm. 14, México, 2010.

### **Fuentes Electrónicas:**

Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 21, [En línea], Disponible: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> 03/07/2015 22:50 hrs.