

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**



---

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**CONSULTA POPULAR EN EL ESTADO MEXICANO Y  
SU DIMENSIÓN PRESUPUESTAL EN TORNO A LA  
CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 203/2020**

**T E S I N A  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
ESPECIALISTA EN DERECHO CONSTITUCIONAL  
P R E S E N T A:  
JOSÉ HUMBERTO LÓPEZ TORRES**



**ASESOR: DR. PEDRO MIGUEL ÁNGEL GARITA ARCE**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX.**

**2024**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

***Con dedicación a Citlally Vannesa Flores Zenteno, quien me ha acompañado en este y muchos otros procesos de mi vida.***

***Persiste, mi reconocimiento, agradecimiento y compromiso con el Estado mexicano, quien, a través de sus instituciones, ha hecho posible llegar a estas instancias de la academia.***

***Mi agradecimiento al Dr. Pedro Miguel Ángel Garita Arce, por su asesoría, seguimiento e involucramiento para el desarrollo del presente trabajo.***

## ÍNDICE

### CONSULTA POPULAR EN EL ESTADO MEXICANO Y SU DIMENSIÓN PRESUPUESTAL EN TORNO A LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 203/2020

#### INTRODUCCIÓN

#### CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL

	Pág.
1. Teorías de la democracia.....	7
1.1. Democracia representativa.....	9
1.2. Democracia participativa.....	10
1.3. Democracia directa y su problemática conceptual.....	12
1.3.1. Definición.....	13
1.3.2. Elementos característicos.....	14
1.3.3. Voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.....	15
2. Tipos de instrumentos de democracia directa a nivel federal en el Estado mexicano.....	17
2.1. Consulta popular.....	20
2.2. Revocación de mandato.....	21
2.3. Iniciativa ciudadana/popular.....	22
3. El costo de los derechos.....	23
3.1. Dimensión económica de los derechos.....	24
3.2. El costo de la democracia directa.....	28
3.3. Presupuesto de egresos de la federación en México.....	30

#### CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	31
2. Presupuesto de Egresos de la Federación.....	36
3. Ley Federal de Consulta Popular .....	40

4. Tratados sobre Derechos Humanos aplicables a los mecanismos de participación ciudadana en el Estado mexicano.....	44
5. Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus determinaciones en relación con mecanismos de participación ciudadana.....	49

### **CAPÍTULO III**

#### **ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 203/2020**

1. Contexto general de la controversia constitucional 203/2020.....	53
2. Análisis de la sentencia dictada en la controversia constitucional 203/2020.....	54
2.1. Causas de improcedencia y su desestimación.....	57
3. Estudio de fondo.....	59
4. Aspectos que el Instituto Nacional Electoral tuvo que considerar.....	61
5. Alcance de la sentencia 203/2020.....	64
 <b>CONCLUSIONES</b> .....	 65
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	 69

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, se ideó a partir de la colaboración profesional que se tuvo en la elaboración de demanda y seguimiento a la secuela procesal de la controversia constitucional, que, en su momento, el Instituto Nacional Electoral interpuso en contra de la validez de los siguientes actos legislativos:

*“DECRETO por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular” emitido por el H. Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2020, así como el ‘DECRETO por el que se reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular’ publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2020”.*

En ese orden de ideas, el contenido de la presente tesina consta de tres capítulos y un apartado de conclusiones, todo ello gira en torno a los mecanismos de democracia directa reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero en particular de la consulta popular.

El primer capítulo, y como todo trabajo de investigación, se desarrolla en base al marco conceptual que sirve de sustento para la mejor comprensión del contenido de la tesina, en ese orden de ideas, se desarrollan algunas nociones básicas respecto a la democracia en el Estado mexicano, en ese sentido, se retoman ideas de autores contemporáneos que abordan dichos tópicos, como el autor David Altman.

Así, se analizan los mecanismos de participación ciudadana reconocidos en el Pacto Federal; de igual manera se aborda la institución jurídico-política del voto y sus características teóricas y legales; finalmente, por lo que respecta al primer capítulo se retoman ideas vertidas por los autores Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, que desarrollan en el libro titulado *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, lo anterior para ponderar la idea de cómo influye la cuestión presupuestal para que en el Estado se cumplan leyes, y en consecuencia se respete el ejercicio de derechos.

Ahora bien, por lo que respecta al segundo capítulo, el mismo se desarrolla en torno al marco jurídico que involucra los mecanismos de democracia directa establecidos en el sistema jurídico mexicano a nivel federal, esto es: la consulta popular, revocación de mandato e iniciativa legislativa; en ese orden de ideas, al ser el tópico central la consulta popular, se aludirá a su evolución jurídica y su ley reglamentaria, dejando sobre la mesa la omisión por parte del legislador de establecer una directriz precisa para delimitar con qué recursos presupuestales el Instituto Nacional Electoral ejercerá sus funciones para la materialización del citado instrumento de democracia directa.

Ahora bien, siguiendo con el capítulo segundo se aborda el fundamento constitucional que sirve de sustento para determinar que el presupuesto de egresos de la federación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; igualmente, y debido al impacto que tiene el sistema interamericano de derechos humanos, se realiza una sinopsis respecto a los tratados sobre derechos humanos aplicables a los mecanismos de participación ciudadana en el Estado mexicano; de ahí que se concluya el capítulo citando algunas determinaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con mecanismos de participación ciudadana.

Por último, y toda vez que la presente tesina se desarrolla en base a la controversia constitucional 203/2020 se realiza un análisis de su contenido, contexto general, causas de improcedencia y su desestimación, estudio de fondo, de lo que se resalta que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la argumentación planteada por el Instituto Nacional Electoral, debe catalogarse como una omisión de naturaleza relativa a cargo del Congreso de la Unión, quien fue la que emitió los decretos materia de la Controversia Constitucional.

En ese orden de ideas, se dejará establecido cómo dicho Órgano Jurisdiccional determinó que no existió ni constitucional ni legalmente una obligación dirigida al Congreso de la Unión, para que al emitir el decreto que contiene la Convocatoria de Consulta Popular, estableciera o determinara los recursos económicos con los que el Instituto Nacional Electoral debería llevar a cabo sus funciones constitucionales en materia de consulta popular.

Así, en base a dicho aspecto y como parte de la cuestión propositiva se pretende dejar sentado que a partir de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 203/2020, y a pesar de que la consulta popular tenga la característica de eventualidad, resulta viable y necesaria su presupuestación, a pesar de no estar prevista en la Constitución ni tampoco en la Ley Federal de Consulta Popular.

En el presente trabajo de investigación de manera inicial se utilizó el método inductivo si se toma en consideración que la idea para realizarlo surge a partir del análisis de la sentencia dictada en la controversia constitucional 203/2020; sin embargo, también fueron empleados otros métodos de estudio, como son: el analítico, analógico, deductivo, histórico y jurídico.

# CAPÍTULO I

## MARCO CONCEPTUAL

### 1. Teorías de la democracia

El presente trabajo de investigación de manera colateral alude a un tópico que ha revolucionado la vida de las personas a lo largo de la historia; pero también, dicho concepto ha permeado de manera negativa en el ejercicio de derechos político-electoral en la vida muchas otras, es decir, -la democracia-; en efecto, cuando ésta está latente en las sociedades puede percibirse un ambiente de certidumbre, libertad, estado de derecho, etcétera; sin embargo, cuando la democracia está ausente, los excesos en el ejercicio del poder en quienes toman las decisiones en los Estados, pueden hacerse patentes y con ello imperar el autoritarismo.

La democracia<sup>1</sup> tal y como fue comprendida o asimilada por los griegos ha tenido una serie de transformaciones a su conceptualización original ya que, por ejemplo, en los tiempos de Pericles, jamás se pensó que pudieran existir clases o teorías, ni menos aún que se presentarían procesos para alcanzarla, o una vez “obtenida”, sea susceptible de perderse o retrotraerse: por ejemplo, *democratización* (procesos de avance), *desdemocratización* (retroceso).

Así, la democracia y la manera en que ha incursionado en los Estados pone de manifiesto en la actualidad máximas tan acertadas y aceptadas, verbigracia: “*cada voto en libertad*”, “*cada persona un voto*”, “*todos los votos valen igual*”, etcétera.

De ello resulta necesario admitir que la democracia, término de gran calado en las sociedades contemporáneas sigue fluctuando y haciéndose vigente en varios sentidos, tal es el caso del presente trabajo de investigación, pues si bien, la cuestión medular del tópico a desarrollar es la relación de un mecanismo de participación ciudadana en el Estado mexicano respecto la cuestión presupuestal para materializarlo, dicho aspecto gira respecto al ejercicio de un derecho, *per se*, democrático.

Efectivamente, en el tema central a desarrollar -consulta popular-, se advierte que el eje toral es el ejercicio de un derecho político-electoral, por tanto, invariablemente la democracia está presente, en ese orden de ideas, aquélla puede ser abordada como una forma de organización social que se ha presentado a lo largo de la historia; como un régimen político; una forma de participación popular; un método a través del cual se ponen limitantes al imperio que ejercen los

---

<sup>1</sup> El término tiene su origen etimológico en el vocablo **δημοκρατία**, **dēmokratía**, acuñado en la Grecia antigua. Combina dos expresiones: **demos**, que quiere decir pueblo, y **kratos**, que quiere decir gobierno. Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *diccionario electoral*, tercera edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, p. 249.

detentadores del poder público; un mecanismo a través del cual se garantiza una auténtica alternancia en el poder, etcétera. Así, conviene citar lo siguiente:

*“Las democracias son regímenes que se basan en el reconocimiento de la soberanía de los ciudadanos, con los siguientes cinco elementos principales: 1) las elecciones libres y competidas como mecanismo básico de elección y sustitución de los gobernantes; 2) participación activa de los ciudadanos en la vida pública; 3) protección de los derechos humanos de todos los ciudadanos; 4) Estado de derecho, en el cual las leyes se aplican por igual a todas las personas, y 5) soberanía popular, expresada mediante el control ciudadano sobre las políticas públicas y los funcionarios que las elaboran.”<sup>2</sup>*

Ahora bien, por lo que hace a México, el término democracia ha sido, es y seguirá siendo un tema *sui generis* para la vida interna, y en ese sentido, no podemos dejar de aludir al libro que marcó un parteaguas en ese tenor, esto es, la *Democracia en México*, del célebre intelectual Pablo González Casanova, de ahí que se considera provechoso establecer la siguiente idea:

*“Las conclusiones coincidentes de las ideologías tienen un peso especial y nos acercan al ideal de la ciencia. Por ello es importante que en medio de la guerra fría y de la lucha ideológica podamos hoy concluir concualquier ideología que el futuro inmediato del país depende de la **democratización efectiva** y del desarrollo, y que el **avance en la democratización** tendrá efectos positivos en el desarrollo y el de éste en aquella. Es importante llegar a esta conclusión en un momento en que **la democratización del país es un hecho posible**, un hecho probable, aunque lleno de obstáculos, y en un momento en que el desarrollo avanza con tasas mínimas de seguridad y exige grandes esfuerzos...”<sup>3</sup>*

Lo resaltado es propio.

Así, el concepto de democracia es tan relevante, que el autor Roberto Niembro Ortega en el apartado de *conclusión*, del capítulo *La concepción deliberativa de la democracia y la jurisprudencia*, perteneciente al libro titulado: *La argumentación constitucional de la Suprema Corte*, pone sobre la mesa el aspecto de cómo la democracia influye al momento en que el juzgador emite sus fallos, en ese sentido, se considera prudente transcribir lo siguiente:

*“La utilidad de conocer las **concepciones de la democracia** rebasa por mucho la objeción contramayoritaria que se ha hecho a la potestad del poder judicial para declarar la inconstitucionalidad de las leyes. Como he buscado demostrar, algunos **de los casos resueltos cotidianamente***

---

<sup>2</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *diccionario electoral*, op. cit., pp. 934-935.

<sup>3</sup> González Casanova, Pablo, *La democracia en México*. 21ª reimpresión, México, Ediciones Era, S.A. de C.V., 1997, p. 323.

**por la Suprema Corte se sustentan en una u otra concepción democrática, ya sea que se haga o no explícita en las sentencias.** En mi opinión, es importante que los jueces debatan **abiertamente sobre su concepción de la democracia**, algo que es poco habitual. Esto es así por dos razones: por un lado, dado el enfoque prevaleciente de los jueces constitucionales de pensar todos los temas en términos de derechos individuales, dejando de lado las implicaciones para el sistema democrático y, por el otro, un debate abierto nos permite saber qué entienden los jueces por democracia, dándole sentido a una de las funciones principales que se le ha atribuido a la justicia constitucional, como es su defensa.”<sup>4</sup>

Lo resaltado es nuestro.

Con todo lo anterior, se deja en claro que la democracia, por lo que hace al Estado mexicano, y parafraseando a los procesalistas Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga<sup>5</sup>, “*EN OCASIONES SE ENCUENTRA LATENTE, EN OCASIONES AUSENTE, PERO SIEMPRE PRESENTE*”; por tanto, la democracia de una u otra manera juega un papel trascendente, en primer término y por obvias razones para la vida política nacional; para el fomento del ejercicio de derechos político-electorales; para el desarrollo y crecimiento económico de la población mexicana, esto último se asevera, ya que un Estado en el que se respetan los derechos humanos, es más proclive a atraer la inversión extranjera.

En ese orden de ideas, se puede aludir a una idea genérica de democracia, es decir, como un todo, pero a partir de su conceptualización formada en el siglo XXI, principalmente, podemos referir a tres vertientes de democracia, esto es, democracia directa, democracia representativa y democracia participativa.

Así, en el presente trabajo de investigación solamente se pondrá énfasis en cómo un ejercicio participación democrática, en el caso, la consulta popular, es trascendente para garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía; de dicho mecanismo de democracia directa se enfatizará a la cuestión presupuestal que fue aspecto toral en la controversia constitucional 203/2020.

## **1.1. Democracia representativa**

El término representación, jurídicamente encuentra su base u origen en el derecho civil, por lo que es entendida como el acto mediante el cual una persona adquiere la facultad para actuar legalmente en nombre de otra u otras; en democracia, se logra a través del voto efectivo en las urnas para que se advierta así una representación política.

<sup>4</sup> NIEMBRO ORTEGA, Roberto, *La argumentación constitucional de la Suprema Corte, a diez años de la reforma de derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p. 77.

<sup>5</sup> Cuando definen el concepto de jurisdicción voluntaria.

En ese sentido, el tratadista Roberto Niembro Ortega efectuando una concatenación de ideas de diversos autores señala lo siguiente:

*“...Por otro lado, para que la representación sea democrática, no basta con que los representantes sean sensibles a los intereses de la ciudadanía y a la opinión pública, sino que las minorías parlamentarias puedan ser escuchadas y sus argumentos debatidos, es decir, se preste igual atención y respeto tanto a las minorías como a las mayorías; lo que se traduce en respetar sus derechos al debate, a la información, a la investigación y a la inclusión de asuntos en el orden del día de las sesiones de la Cámara...”<sup>6</sup>*

Por lo anterior, se puede aseverar que es a través de la democracia representativa la manera mediante la cual la ciudadanía, en la especie, elige a sus representantes y materialmente los gobernantes en turno surgen del voto en las urnas, es decir, por la decisión de los electores.

## **1.2. Democracia participativa**

Ahora bien, por lo que respecta a la **democracia participativa** y después de leer al autor Alberto Ford en su ensayo titulado *Políticas participativas, representación y profundización democrática*; nos percatamos que dicha tipología de democracia también puede ser conocida como **políticas participativas**, en este sentido, el autor de mérito define a la democracia participativa de la siguiente manera:

*“...El término **democracia participativa** se empieza a difundir desde principios de los años setenta, en el contexto de las recurrentes crisis de la política liberal representativa y el creciente rechazo del autoritarismo de los socialismos reales. Recoge la aceptación de los derechos individuales propios del liberalismo y la búsqueda de inclusión y equidad políticas que caracteriza al universo de las izquierdas. La fórmula de la **democracia participativa** es la inclusión junto al poder establecido de todos los que están concernidos por un problema público en la discusión, decisión y ejecución de las soluciones. Esa participación es presencial, no virtual, por lo que la proximidad es una cuestión importante. Con esa salvedad, la **democracia participativa** puede pensarse para cualquier escala y tipo de problemas comunes: desde los diferentes niveles del Estado hasta la gestión empresarial o cultural o de organizaciones sociales. No implica un rechazo del poder establecido sino el trabajo conjunto (la colonización del poder por parte de los súbditos, dirán los optimistas, su cooptación, dirán los escépticos).*

---

<sup>6</sup> NIEMBRO ORTEGA, Roberto, *La argumentación constitucional de la Suprema Corte, a diez años de la reforma de derechos humanos*. op. cit., p. 74.

*Podríamos decir que esa inclusión decisiva es el contenido mínimo de esta forma democrática sobre el que se desarrollan una enorme variedad de políticas: presupuestos participativos, consejos gestores, planes estratégicos, mesas de diálogo, asambleas ciudadanas, banca legislativa ciudadana, entre otras...”.<sup>7</sup>*

Lo resaltado es propio

Asimismo, en este apartado de democracia participativa, se puede hacer relación a que ésta se encuentra presente en mayor o menor medida dependiendo del sistema o forma de gobierno dentro del cual se desarrolle, es decir, no es lo mismo o no tiene el mismo impacto aludir a democracia participativa en un sistema de gobierno parlamentario que en uno presidencial.

Así, se advierte que el término democracia participativa, ha tendido un gran impacto a lo largo de la historia, esto es, aludimos a un concepto que ha permeado o se ha retomado, sobre todo, a finales del siglo pasado y se sigue agudizando en lo que va del presente siglo XXI, incide tanto en lo político, económico, social e incluso en aspectos de globalización que se reflejan en las políticas públicas que toman los Estados; se considera lo anterior, ya que, por ejemplo al día de hoy la sociedad civil debidamente organizada ejerciendo actos de *gobernanza*<sup>8</sup> hace patente que sus reclamos se vean plasmados en textos legales.

Por lo anterior, en la actualidad no muy lejos del concepto de democracia participativa se encuentran los conceptos de democracia de competencia y de concordancia, pues ambos de manera directa y mediata refieren al fin último de representación en los parlamentos a través del respectivo sistema electoral; en este sentido, al aludir a democracia de competencia y de concordancia, se debe de entender que la primera implica al sistema por mayorías relativas y la segunda el método proporcional, por tanto, se considera conveniente referir lo siguiente:

*“...Si comparamos los modelos de democracia mencionados, parte definitoria integrante de ambos es en cada caso el sistema electoral. En las democracias de competencia (Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá) se elige según el sistema de mayoría relativa, en las democracias de concordancia (Europa continental excepto Francia) según representación proporcional...”<sup>9</sup>*

<sup>7</sup> LISSIDINI Alicia, WELP Yanina y ZOVATTO Daniel (compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. pp. 300-301.

<sup>8</sup> *Gobernanza* alude a un modelo de flujo de poder donde el Estado interactúa en redes con un conjunto amplio de actores sociales, inclusive ajenos al sistema político, para lo cual cede algunas de las prerrogativas tradicionalmente propias de su autoridad. El concepto ha recibido diversas connotaciones teóricas desde que se popularizara en la última década del siglo pasado; sin embargo, los dos elementos comunes a las diferentes aproximaciones sobre gobernanza son: a) la gestión en redes, entendida como coordinación horizontal entre múltiples agentes sociales; b) la relativización del principio de jerarquía estatal, con la correspondiente distensión de los límites entre lo público y lo privado, para facilitar la participación ciudadana. Cfr. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *diccionario electoral*, op. cit., p. 483.

<sup>9</sup> Nohlen, Dieter, *Ciencia Política y Justicia Electoral. Quince ensayos y una entrevista*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 73.

Finalmente, por lo que respecta a la democracia participativa, y para el cometido del presente trabajo de investigación se considera que no es necesario detenernos demasiado en dicho apartado, pues como se mencionó, la razón de ser es referir a la cuestión presupuestal de un mecanismo de democracia directa, esto es, la consulta popular.

### 1.3. Democracia directa y su problemática conceptual

Es importante referir que para Estados del continente latinoamericano, y de acuerdo con el autor Daniel Zovatto, al día de hoy puede interpretarse que la existencia de la democracia directa conlleva principalmente dos razones de ser: una es para incentivar y dar poder a los deseos políticos de la ciudadanía y que los mismos sean tomados en consideración por quienes detentan el poder; otro aspecto que puede arrojar o derivar la existencia de la democracia directa, es un poco menos alentador, pero sirve de parámetro para la toma de decisiones posteriores en las urnas, esto es, la democracia directa sirve como una cuantificación para delimitar la confianza o no en las instituciones representativas y las autoridades elegidas.

Efectivamente, siguiendo al autor Daniel Zovatto, sostiene que en el citado punto geográfico confluye una diversidad de instituciones de democracia directa y una multiplicidad conceptual y terminológica que podría generar confusión; ello debido a que la mayoría de las Constituciones Latinoamericanas denominan a los citados mecanismos de manera diversa —**iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales**—, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trascienda el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando tratamos este tema.

Sin embargo, de manera puntual, el autor en comentario restringe la clasificación de los mecanismos de democracia directa en tres grupos:

1. Consulta popular (plebiscito/referéndum), por mucho el mecanismo más usado, dice él.
2. Iniciativa legislativa popular.
3. Revocatoria de mandato.

Así, la consulta popular, plebiscito o referéndum son conceptos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para aludir al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien se suele distinguir entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un

gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales)<sup>10</sup>.

Después de todo lo anterior, es importante establecer que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo son reconocidos tres mecanismos de democracia directa, esto es: la consulta popular, revocación de mandato e iniciativa legislativa, los cuales están reconocidos en el artículo 35 en sus fracciones VII, VIII y IX; y artículo 71 fracción IV, enunciados normativos que serán analizados en el siguiente capítulo.

### 1.3.1. Definición

La democracia directa, es la forma más parecida a la manera como en la Grecia clásica se ejercía el poder y se tomaban decisiones; en la actualidad a este tipo de democracia también se le denomina directa o plebiscitaria; así la bibliografía al respecto es basta, sin embargo, se retoman dos definiciones, las cuales son coincidentes, la primera es del autor David Altman; quien delimita a la democracia directa de la siguiente manera:

*“...To avoid confusion, I begin by clarifying these concepts. I define a mechanism of direct democracy as a publicly recognized, institutionalized process by which citizens of a region or country register their choice or opinion on specific issues through a ballot with universal and secret suffrage. This definition is intended to embrace initiatives, referendums, and plebiscites, as those terms are usually understood in the literature. It does not encompass deliberative assemblies or other settings in which the vote is not secret, nor does it apply to elections for authorities (representatives or executive officials), nor even their potential revocation of mandate through recall...”<sup>11</sup>*

En ese mismo contexto, el tratadista Daniel Zovatto, en relación con la democracia directa, sostiene que:

*“...se considera que la **democracia directa** incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de **democracia directa**. ...”<sup>12</sup>*

<sup>10</sup> Cfr. LISSIDINI Alicia, WELP Yanina y ZOVATTO Daniel (compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, op. cit., p. 15.

<sup>11</sup> ALTMAN, David, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Great Britain, Cambridge University Press, 2019., p. 6

<sup>12</sup> Ibidem, p. 14.

Por tanto, se aprecia que la democracia directa es un mecanismo político de participación ciudadana a efecto que ésta de manera organizada pueda pronunciarse respecto de un tema de interés nacional; sin embargo, y de acuerdo con el escenario nacional, debe puntualizarse que dicho ejercicio podría dejar a un costado dicha utilidad ciudadana, para en cambio, ser utilizado con tendencias políticas, sin embargo, dicho planteamiento sólo se deja sobre la mesa, pues incluso podría ser digno de abordarse en diverso trabajo de investigación.

### 1.3.2. Elementos característicos

En este orden de ideas, los elementos característicos de un mecanismo de democracia directa en el Estado mexicano son:

- Debe estar reconocido en el Constitución Federal en donde se establecen las directrices torales para la celebración de dichos mecanismos.
- Por la naturaleza de dicho instrumento de participación ciudadana su regulación complementaria se encuentra en la ley reglamentaria, en el caso, respecto el tópico materia del presente trabajo de investigación, lo será la Ley Federal de Consulta Popular.
- Tiene como finalidad promover que la ciudadanía se involucre en asuntos de interés nacional mediante la emisión del voto, con las características - universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible -.

Finalmente, es importante mencionar que por lo que respecta a la consulta popular, como todo ejercicio de democracia directa, está sujeto a que durante el procedimiento para su convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, se presenten inconformidades o posibles actos de autoridad que pueda aseverarse afecten derechos, ante este supuesto, se prevén recursos de acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.<sup>13</sup>

---

#### <sup>13</sup> Artículo 34

1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, en los términos señalados en este Libro, podrán interponerse los medios de impugnación siguientes:

- a) El recurso de revisión; y
- b) El recurso de apelación.

2. Durante el proceso electoral y de consulta popular, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, además de los medios de impugnación señalados en el párrafo anterior, podrán interponerse los siguientes, en los términos previstos en este Libro:

- a) El juicio de inconformidad; y
- b) El recurso de reconsideración.

3. Durante los procesos electorales federales extraordinarios, serán procedentes los medios de impugnación a que se refiere el párrafo anterior, debiéndose aplicar, en lo conducente, las reglas señaladas en el presente ordenamiento y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, toda vez que el ejercicio de participación ciudadana que se está analizando, coincide en que se presenta el requisito *sine qua non* que existe para la elección a puestos de elección popular, esto es, EL VOTO, con las características - universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible -, en el siguiente apartado se aludirá a dichos aspectos.

### **1.3.3. Voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible**

Inicialmente, el voto debe ser visto como un derecho humano por excelencia, pero se circunscribe dentro de los derechos cívicos o políticos, pues sólo los ciudadanos pueden ejercerlo plenamente, en este sentido, en el sistema jurídico mexicano doctrinalmente los derechos cívicos o políticos podrían limitarse al derecho de votar y ser votado, a la libertad por parte de la ciudadanía de afiliarse a los partidos políticos para intervenir en los asuntos del país; el derecho de formar agrupaciones políticas, la posibilidad de postular candidaturas independientes, etcétera.

Sin embargo, la interpretación efectuada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha extendido dicha gama de derechos cuando se advierte que se presentan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren intrínsecamente relacionados con el ejercicio de los referidos derechos político-electorales, *como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva*<sup>14</sup>.

En ese orden de ideas, las características esenciales del voto, las podemos encontrar en el artículo 23, párrafo 1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos cuando se establece que todos los ciudadanos deben gozar del derechos y oportunidad de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Ahora bien, en el Estado mexicano, el voto, podría tener diferentes perspectivas dependiendo la óptica a través de la cual se estudie, es decir, la académica o la que se encuentra establecida en la legislación.

Efectivamente, si acudimos a la academia podríamos encontrar tres perspectivas -jurídica, política y sociológica-- como, por ejemplo: voto como deber-derecho, como acto político, voto como hecho social; ahora bien, de conformidad con la Legislación Sustantiva Electoral Federal el voto tiene las características de ser universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Cf., Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Jurisprudencia 36/2002: Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación.*

En ese contexto, el investigador Héctor Fix Fierro<sup>16</sup> define las citadas características de la siguiente manera:

- 1) **Universalidad del voto** significa que en principio tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos mexicanos que no tengan suspendidos sus derechos políticos, sin restricciones de sexo, raza, nivel de educación o riqueza. En algunos casos, este principio tiende a predominar por encima de la vinculación territorial del voto.
- 2) **Libertad del voto** significa que el ciudadano pueda decidir en conciencia la emisión del voto y, sobre todo, ejercerlo el día de la jornada electoral sin estar sometido a ningún tipo de presión o coacción.
- 3) **Secreto del voto**, es decir, la emisión del mismo en condiciones tales que ningún otro ciudadano pueda identificar su sentido, es una condición de su libertad.
- 4) **Voto directo** quiere decir que los candidatos reciben los votos de los ciudadanos sin intermediación de ningún órgano o cuerpo de electores, como fue habitual durante el siglo XIX.
- 5) **Voto personal e intransferible** significa que sólo la persona que es titular de tal derecho puede ejercerlo. No se permite la emisión del voto por medio distinto a la emisión personal, aunque excepcionalmente sí por correo.

Por lo anterior, todas y cada una de las características tienen relevancia para conceptualizar la institución jurídica, política, social del **VOTO**, en este con texto, el autor David Altman, en relación con la secrecía del voto señala lo siguiente:

*“...The secret vote is a magnificent early democratic invention, used as early as in classical Athens and the Roman Republic, which broadened personal freedom –limiting the risk of intimidation or pernicious influences – to previously unknown horizons. Nowadays, the secret vote is virtually unchallenged...”<sup>17</sup>.*

Finalmente, el voto con las características en comento, se puede establecer como común denominador en la consulta popular, revocación de mandato y evidentemente en la votación a cargos de elección popular, más no así en la

---

<sup>15</sup> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

**Artículo 7.**

1. (...)

2. **El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.** Quedan prohibidos los actos que generen presión o coacción a los electores.

3. (...)

<sup>16</sup> Cfr. FIX FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. pp. 45-46.

<sup>17</sup> ALTMAN, David, op. cit., p. 6.

iniciativa popular, que, si bien es un mecanismo de democracia directa, el voto en el sentido en que se ha hecho alusión se encuentra ausente.

## 2. Tipos de instrumentos de democracia directa a nivel federal en el Estado mexicano

Los mecanismos de democracia directa en el ámbito territorial al cual el Estado mexicano pertenece, es decir, América Latina, tienen un origen en reformas constitucionales, esto es, fueron cobrando vigencia y se hicieron patentes de manera paulatina debido a reclamos ciudadanos materializados en victorias legislativas a nivel constitucional en ciertos Estados Latinoamericanos, en ese sentido se considera prudente hacer la siguiente transcripción:

*“...Al mismo tiempo, las demandas por mayor participación han tenido un impacto en las constituciones nacionales y locales, al introducirse o ampliarse la democracia directa, la democracia participativa y la democracia comunitaria. En nuestro libro anterior (Lissidini, Welp y Zovatto, 2008) reseñamos los principales cambios hasta 2007, desde entonces otras constituciones han introducido reformas: Honduras (2004), República Dominicana (2010) y México (2012). Además de dichas reformas constitucionales que incluyeron mecanismos de mayor participación, se produjo una refundación constitucional que siguió la línea de la producida en Colombia en 1991 y en Venezuela en 1999: nos referimos a la Constitución de Ecuador de 2008 y la de Bolivia de 2009.*

*Todas ellas (Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia) tienen en común que son producto de convocatorias a asambleas constituyentes, reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras), son constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se le quita poder a la Iglesia), incluyen con rango constitucional ciertos derechos (como el agua) y amplían otros (como los derechos colectivos de los indígenas), aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como los defensores del pueblo) e **incluyen varios mecanismos de participación ciudadana...**”<sup>18</sup>*

Lo resaltado es propio.

Ahora bien, se considera que los mecanismos de democracia directa deben ser vinculados de manera inminente con el tema de justicia electoral, lo anterior, como un aspecto debatido en el marco de la mejora de la participación ciudadana en la política.

---

<sup>18</sup> LISSIDINI Alicia, WELP Yanina y ZOVATTO Daniel (compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, op. cit., p. 3.

*“...Por justicia electoral: la garantía de elecciones libres y honestas. En este sentido, es un objetivo para todo el proceso electoral en una democracia constitucional. Al mismo tiempo, el concepto se refiere al entramado institucional que se establece para organizar y controlar las elecciones en función de la justicia electoral. Los órganos administrativos y jurisdiccionales del ámbito electoral tienen como tarea promover, procurar, garantizar y controlar las elecciones para que la democracia se realice en las dimensiones, las que a partir de Robert Dahl (1971) estamos acostumbrados a asociar con ella: participación y contestación...”<sup>19</sup>.*

De ahí que el autor Dieter Nohlen, refiere que la justicia electoral, o “función electoral”, -haciendo una diferenciación entre el concepto de poder electoral-, tiene dos vertientes, pues como concepto, se refiere por un lado a los estándares normativos que conviene cumplir para que se realicen elecciones libres y honestas; por otro, al aparato administrativo-judicial llamado a organizar elecciones acordes con las ideas que nutren el concepto mismo de justicia electoral.

En ese contexto y para advertir el papel que puede alcanzar el tema de justicia electoral en relación con la democracia ejercida a través de un medio de participación ciudadana en sentido amplio, se considera pertinente transcribir lo siguiente:

*“...La judicialización electoral de la política trae consigo que la política no desarrolle una cultura política de adhesión a las reglas del juego y a los valores democráticos per se. En última instancia, los conflictos no se resuelven a través del diálogo, de compromisos y de consensos, sino mediante decisiones jurisdiccionales. La judicialización de la política en general parece no restringirse a América Latina. Donde existen tribunales constitucionales, como en Alemania y España, el proceso de toma de decisión parece cada vez menos terminar con el voto parlamentario, sino con sentencias de los supremos tribunales. El método mayoritario como método de decisión democrático o representativo pierde constantemente en importancia. El derecho sustituye a la política. Al mismo tiempo, los juristas parecen perder de vista el carácter político de su quehacer, insinuando, como en el caso del presidente del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, que las decisiones del Tribunal expresan sólo consideraciones de derecho. Olvidan que deciden en temas políticos, y que sus decisiones tienen impactos políticos. No distinguen entre procedimiento y tipos de argumentación, por un lado, que por cierto son jurídicos, y contenidos, por el otro, que no menos cierto son de tipo político...”<sup>20</sup>*

---

<sup>19</sup> Cfr. Nohlen, Dieter, *Ciencia Política y Justicia Electoral. Quince ensayos y una entrevista*. op. cit., p. 201.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 22.

Situación transcrita que no tendrá que pasar desapercibida cuando se emitan conclusiones en el presente trabajo de investigación, pues no se debe perder de vista que los términos en los cuales se dictó la resolución en la controversia constitucional 203/2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció la posibilidad de que el Instituto Nacional Electoral, pueda solicitar recursos adicionales al momento en que se prevea la realización de un mecanismo de participación ciudadana en México.

En ese sentido, y por lo que respecta al concepto justicia electoral, se puede aseverar que ésta no es percibida en todas las latitudes, pues el término de referencia no se ve o se “palpa” en los cinco continentes, ya que el autor Dieter Nohlen, alude a: *JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA* -con lo cual se advierte una distinción-, sirva de referencia lo siguiente:

*“En relación con la justicia electoral en América Latina, es imperioso tomar en cuenta que ella no es un oficio rutinario dentro de una democracia establecida basada en una sociedad con fuertes raíces democráticas, sino una agenda en un proceso dinámico vacilante, en el contexto de una cultura política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral.  
(...)”*

*En primer lugar, el concepto de democracia se extiende a menudo a contenidos económicos y sociales; la idea democrática se vincula entonces más con el ideal igualitario que con el ideal liberal. En este sentido, con frecuencia, la institucionalidad democrática no se percibe como valor en sí mismo, sino como elemento instrumental para el desarrollo de la sociedad en los términos más amplios posibles. De esta manera se relativiza el valor de las elecciones libres y honestas, así como la función de la justicia electoral.  
(....)”*

*En América Latina existen sólo “democracias electorales”, o sea —acorde con la connotación actual de este concepto—, democracias diminutivas que se restringen a lo electoral. De esta manera, aunque investida de elecciones libres, por su baja calidad en términos de su performance económica y social, la democracia electoral no recibe la legitimidad que debería exhibir cuando las elecciones se realicen con garantía de justicia electoral.”<sup>21</sup>.*

Finalmente, el hecho de que existan o no mecanismos de participación ciudadana en un Estado, no es sinónimo de que se presente una garantía de un excelente funcionamiento del sistema político de que se trate, y con ello un buen funcionamiento sistema de gobierno, electoral y de partidos, sin embargo, puede ser un parámetro para medir de manera efectiva, por ejemplo, la participación de

---

<sup>21</sup> Ibidem. pp. 201-202.

la ciudadanía, la manera en que funciona el organismo estatal de organizar y calificar el medio de participación de que se trate, etcétera, en ese sentido se considera pertinente citar lo siguiente:

*“...No existen elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.*

*Hasta hoy, en América Latina, la experiencia tampoco parecería indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, ni que hayan contribuido a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este desencanto fuera de las elecciones regulares”<sup>22</sup>*

Así, como en líneas que anteceden se estableció, en el Estado Mexicano se reconocen tres mecanismos de democracia directa, esto es: la consulta popular, revocación de mandato e iniciativa legislativa, por tanto, se aludirá a cada uno de ellos en los siguientes párrafos.

## **2.1. Consulta popular**

La consulta popular, mecanismo de participación ciudadana, debe ser visto como un componente sobresaliente de la democracia directa, ya que a través de ella se ve plasmado o reflejado el involucramiento o no, de la ciudadanía en temas de trascendencia para la nación.

Ahora bien, teóricamente, la consulta popular tiene la característica de ser obligatoria o facultativa, para soportar lo anterior, se transcribe el planteamiento de Daniel Zovatto, en los siguientes términos:

*“...Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la Constitución, y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo) ...”<sup>23</sup>*

---

<sup>22</sup> LISSIDINI Alicia, WELP Yanina y ZOVATTO Daniel (Compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, op. cit., p. 59.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 16.

Por todo lo anterior, se deja patente que con ejercicios como lo es la consulta popular se puede presentar una especie de coordinación o conexión entre la participación de la ciudadanía en relación con la capacidad de gobierno.

Asimismo, lo anterior es robustecido con lo señalado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando en sesión de 1º de octubre 2020, al resolver la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, definió de la siguiente manera a la consulta popular:

*“...un derecho humano de carácter político de fuente constitucional y convencional, previsto en los artículos 35 constitucional, 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que permite la participación ciudadana, la posibilidad de expresarse y decidir en un entorno democrático, así como la de opinar activamente en los asuntos públicos”*

En ese orden de ideas, no será abordado el fin en sí mismo, y los objetivos para los cuales se consideró necesario incursionar dicho mecanismo en la Constitución Federal, ya que ello no es la razón de ser de la presente tesina, pues el objeto de ésta es evidenciar el aspecto presupuestal para la posible realización de una consulta popular en el Estado mexicano.

## **2.2. Revocación de mandato**

Ahora bien, por lo que respecta a este mecanismo de participación ciudadana se puede partir de la idea de que ocasionalmente, el voto funciona en forma negativa, a través de la revocación de mandato, esto es, como una facultad que se otorga a los ciudadanos de privar a su titular de un cargo de elección popular.

En ese tenor, siguiendo al autor Jaime Cárdenas Gracia, pueden identificarse algunos rasgos característicos de la revocación de mandato, como, por ejemplo:

- Es un derecho político reconocido a los ciudadanos, previsto constitucional y legalmente en algunos países.
- Tiene por objeto la destitución de un servidor público de elección popular antes de que expire el periodo de su mandato.
- Requiere el acuerdo de la mayoría de los electores que participan en el proceso revocatorio en el porcentaje que establezca cada Constitución, y exige un porcentaje de ciudadanos para iniciarlo.
- Su carácter vinculante depende de la determinación de la propia Constitución.
- Puede promoverse con expresión de causa o sin determinación de ella, con pruebas o sin ellas. Las causas y las pruebas no son importantes. Se trata de una decisión ciudadana.

- No debe confundirse con el *impeachment* o juicio político ni con ningún otro procedimiento de responsabilidad de carácter jurídico.
- Es un procedimiento eminentemente político, en el sentido de que los ciudadanos tienen el derecho, en ejercicio de su soberanía, de deponer a sus gobernantes electos a través de una consulta organizada para ese fin<sup>24</sup>.

En ese sentido, el autor en cita refiere que dicho mecanismo de democracia directa se encuentra presente en diversos Estados de América Latina, y a su vez a nivel subnacional. De tal suerte, que lo define de la siguiente manera:

*“...La revocación de mandato es, por tanto, un mecanismo de rendición de cuentas que evita la democracia delegativa —los cheques en blanco— y actúa en tiempos de neoliberalismo como un instrumento para que el gobernante no entregue los recursos de la nación y las políticas públicas a las élites nacionales y transnacionales...”*<sup>25</sup>

En este orden de ideas, la revocación de mandato, al igual que la consulta popular, ha sido incorporada relativamente reciente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, también podría ponerse sobre la mesa si la manera en la cual se destinan recursos para su celebración es la adecuada, no obstante, en el presente trabajo sólo nos avocaremos a analizar y cuestionar lo referente a la consulta popular.

### **2.3. Iniciativa ciudadana/popular**

Como último instrumento de democracia directa reconocido a nivel federal en el Estado mexicano encontramos a la iniciativa ciudadana y/o popular; así, David Altman, de manera puntual reconoce los siguientes mecanismos de democracia directa: *Obligatory Referendums*, *Optional Plebiscites*, *Optional Referendums*, *Popular Initiatives*, *Legislative Counterproposals*, en ese contexto, la iniciativa ciudadana en México puede ser lo más cercano a lo que Altman denomina *popular initiatives*, instrumento de participación ciudadana que define de la siguiente manera:

*“Popular Initiatives: A popular initiative is a bill, statute, or constitutional amendment supported by a group of citizens that offers an alternative to the status quo. Citizens are allowed to decide directly at the ballot box on matters of concern to them, without the consent of the country’s main political officials. Popular initiatives therefore allow citizens to play a proactive role on certain topics. This includes an active role for the electorate, and, depending on how this instrument is designed, it can also include amendments to the constitution or ordinary laws...”*<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Cfr. Cárdenas Gracia, Jaime, *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 8.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 13.

Al respecto y para complementar lo anterior se considera conveniente transcribir la siguiente idea:

*“...Iniciativa ciudadana. Esta fracción del artículo 71 constituye una importante novedad en nuestro orden constitucional a partir de su adición en 2012 (DOF 9 de agosto de 2012). El precepto otorga el derecho de iniciar leyes o decretos a los ciudadanos. Esta disposición debe analizarse junto a la adición de la fracción VII al artículo 35 constitucional, relativo a los derechos del ciudadano...”<sup>27</sup>*

Finalmente, los mecanismos de democracia directa que se han referido pueden verse como una manera en la que son ejercidos determinados derechos políticos que se fragmentan; sin embargo, como ya se señaló, dichos medios de participación ciudadana tienen características y denominaciones propias dependiendo el ámbito territorial en el cual se desarrollen.

### 3. El costo de los derechos

Este tema es abordado de manera puntal en el libro titulado ***El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos***; de Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, en él se delimita la forma en la cual, en los Estados Unidos de Norteamérica se ponen sobre la mesa los beneficios que la sociedad de aquella nación, tiene al momento de cumplir con sus contribuciones.

Efectivamente, se deja patente el alto grado de compromiso que los habitantes de nuestro socio comercial tienen al momento en que contribuyen con los gastos que son necesarios para que el gobierno ejerza adecuadamente sus funciones.

Al mismo tiempo se deja plasmada la idea que ante esa obligación se obtienen sendos beneficios para el desarrollo y crecimiento de toda la nación; así, esos beneficios se vislumbran al momento en que los autores en cita, de manera minuciosa dejan en claro la función específica que determinadas autoridades, tanto judiciales, como administrativas ejercen para que la población de los Estados Unidos de América tenga un estilo de vida por demás alentador.

Para ejemplificar lo anterior se considera conveniente transcribir lo siguiente:

*“...En las sociedades más industrializadas los mercados libres casi siempre dependen de un código comercial exigible y un estilo liberal de*

<sup>26</sup> ALTMAN, David, op. cit., p. 9.

<sup>27</sup> COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, p. 1021.

*gobierno. Para evitar el fraude, a un gobierno tiene que ser intervencionista y estar bien financiado. Los contribuyentes estadounidenses se han mostrado dispuestos a cargar con los gastos en parte porque aprecian las ventajas evidentes del monitoreo de los intercambios privados por parte de funcionarios políticamente responsables...*

*...En 1992, la administración de justicia de Estados Unidos -incluyendo a los encargados de hacer cumplir la ley, los litigios, la jurisprudencia y la corrección- les costó a los contribuyentes alrededor de 94 mil millones de dólares. Esa suma contemplaba fondos destinados a la protección de los derechos básicos de sospechosos y detenidos. La protección de los derechos individuales nunca es gratuita, porque siempre presupone la creación y el mantenimiento de relaciones de autoridad...”<sup>28</sup>*

### **3.1. Dimensión económica de los derechos**

Ante este escenario, es decir, de cómo influye la cuestión presupuestal para que en el Estado se cumplan leyes, y en consecuencia se respete el ejercicio de derechos, versará la parte medular del presente trabajo de investigación, es decir, el fondo de la sentencia de la controversia constitucional **203/2020**, coadyuvará a dejar en claro la importancia del papel de la Cámara de Diputados al momento de aprobar el presupuesto de egresos necesario<sup>29</sup> para que, en este caso, el Instituto Nacional Electoral realice una adecuada organización de mecanismos de participación ciudadana, a saber, la consulta popular.

En este orden de ideas, es importante reconocer que los diversos órganos constitucionales autónomos del Estado mexicano, incluyendo el Instituto Nacional Electoral, a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, han interpuesto diversas controversias constitucionales debido al recorte presupuestal que han sufrido al momento en que se ha aprobado dicho gasto.

Por tanto, conviene recordar la importancia que estos entes tienen para el Estado mexicano y las diferentes denominaciones que podemos encontrar respecto de ellos:

*“...No encontramos una denominación común para nombrar a aquellos órganos que no se encuentran adscritos a ninguno de los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y que poseen autonomía*

---

<sup>28</sup> HOLMES Stephen y SUNSTEIN Cass R. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Argentina, Siglo Veintiuno Editores S. A., 2011. pp. 96-97, 99.

<sup>29</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(...)

**IV.** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos

constitucional; esto es así, debido a que ni en la doctrina ni en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ni en la normatividad podemos encontrar una homogenización del concepto.

En el plano doctrinario se han utilizado las siguientes denominaciones: “organismos constitucionales autónomos”, “órganos constitucionales autónomos”, “organismos públicos autónomos”. Las mencionadas diferencias en sus denominaciones, aunque parecería una cuestión menor, en la realidad generan confusión teórica y práctica.

En los criterios de la SCJN encontramos las siguientes denominaciones: “organismos constitucionales autónomos” y “órganos constitucionales autónomos...”.<sup>30</sup>

En ese sentido, en la siguiente relación, se aluden de manera enunciativa más no limitativa a algunas controversias constitucionales interpuestas por el Instituto Nacional Electoral y algunos otros órganos constitucionales autónomos que han hecho valer por a reiterada reducción de recursos presupuestales a partir de año 2019<sup>31</sup>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL			
EXPEDIENTE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL	AUTORIDADES	ACUERDO RECURRIDO	ESTATUS
22/2019	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2019 (Presupuesto de Egresos 2019).	05/07/2023 SE SOBRESSEE EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL.
10/2020	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020 (Presupuesto de Egresos 2020).	23/06/2021 SE SOBRESSEE EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL.
211/2020	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 (Presupuesto de Egresos 2021).	12/01/2022 SE SOBRESSEE EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL.
209/2021	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2022.	01/06/2022 1. ES PARCIALMENTE PROCEDENTE Y FUNDADA LA PRESENTE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL. 2. SE SOBRESSEE EN LA PRESENTE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL, RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 13 Y VIGÉSIMO TRANSITORIO, ASÍ COMO RESPECTO DEL ANEXO 23.8 Y SUS CORRELATIVOS 23.8.1 A, 23.8.1 B, 23.8.3 A, 23.8.3 B, 23.8.3 C Y 23.8.3 D, TODOS CONTENIDOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, EN LOS TÉRMINOS DEL APARTADO OCTAVO DE ESTA EJECUTORIA. 3. SE DECLARA LA

<sup>30</sup> LÓPEZ OLVERA Miguel Alejandro, MEZA MÁRQUEZ Enrique, CONTRERAS MINERO Marco Antonio, ACUAYTE GONZÁLEZ Gerardo. *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, p.7.

<sup>31</sup> Cfr <https://www.scjn.gob.mx/pleno/seccion-tramite-controversias>

			<p>INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022 EN LO CONCERNIENTE AL PRESUPUESTO ASIGNADO AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, ANEXOS 1 Y 32, EN EL RAMO 22, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTINUEVE DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO, EN LOS TÉRMINOS DEL APARTADO NUEVE PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL APARTADO DIEZ DE ESTA DECISIÓN. 4. LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEBERÁ ANALIZAR Y DETERMINAR EN SESIÓN PÚBLICA LO QUE CORRESPONDA, RESPECTO AL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2022, DENTRO DEL LAPSO DE TREINTA DÍAS HÁBILES, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE NOTIFICACIÓN, EN LOS TÉRMINOS DEL APARTADO NUEVE Y PARA LOS EFECTOS PRECISADOS, EN EL APARTADO DIEZ DE ESTA RESOLUCIÓN. 5. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN, EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA, ASÍ COMO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.</p>
14/2023	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	El Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2023.	En trámite.

BANCO DE MÉXICO			
EXPEDIENTE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	AUTORIDADES	ACUERDO RECURRIDO	ESTATUS
358/2019	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	El PEF-2020, publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2019, como acto legislativo y acto concreto de aplicación de un sistema normativos.	23/06/2021 SE SOBRESSEE EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
213/2020	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.	12/01/2022 SE SOBRESSEE EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.
205/2021	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022.	17/08/2022 1. SE SOBRESSEE EN LA PRESENTE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. 2. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN LA GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA			
EXPEDIENTE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES	AUTORIDADES	ACUERDO RECURRIDO	ESTATUS
75/2019	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	La injustificada modificación consistente en una reducción del monto total propuesto en el Proyecto de Presupuesto del INEGI para el 2019, en el	12/07/2023 SE SOBRESSEE EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES.

		proceso de examen, discusión, modificación y aprobación del PEF 2019.	
218/2021	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022.	26/10/2022 1. SE SOBREESE. 2. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN LA GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

<b>INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES</b>			
<b>EXPEDIENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b>	<b>AUTORIDADES</b>	<b>ACUERDO RECURRIDO</b>	<b>ESTATUS</b>
7/2019	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Diciembre de 2018.	18/01/2023 SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
1/2020	PODER EJECUTIVO FEDERAL, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.	20/04/2022 SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
220/2021	PODER EJECUTIVO FEDERAL, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022.	26/10/2022 1. SE SOBREESE. 2. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN LA GACETA DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

<b>COMISION FEDERAL DE COMPETENCIA ECONOMICA</b>			
<b>EXPEDIENTE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL</b>	<b>AUTORIDADES</b>	<b>ACUERDO RECURRIDO</b>	<b>ESTATUS</b>
5/2019	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.	05/07/2023 SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
2/2020	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020.	23/06/2021 SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
210/2020	CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, PODER EJECUTIVO FEDERAL.	Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021.	12/01/2022 SE SOBREESE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

En ese contexto, y haciendo un “símil” en relación con el contenido del libro en comento, es decir, *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, se advierten que determinados derechos humanos que a final de cuentas suelen ser protegidos por los órganos constitucionales de referencia, pueden haber sido mermados al momento en que se efectuó el respectivo recorte presupuestal que dio pauta al concerniente medio de control constitucional interpuesto.

Efectivamente, con lo anterior, se pretende poner sobre la mesa que los entes constitucionales autónomos en comento, no contaban con los recursos económicos requeridos para ejercer de manera fehaciente su encomienda, lo cual se puede traducir en una colateral violación a los derechos humanos.

### 3.2. El costo de la democracia directa

Ahora bien, por lo que respecta puntualmente al Instituto Nacional Electoral, órgano constitucional encargado de organizar, entre diversas atribuciones constitucionales y legales, todo lo concerniente con los mecanismos de participación ciudadana en México, podemos aseverar que existe un velo protector que emerge del Sistema Interamericano de Derechos Humanos del cual el Estado mexicano es parte, así ello ha ocasionado que su función no se vea del todo mermada ante los recortes presupuestales que se refirieron en el apartado anterior.

Efectivamente, los derechos políticos consagrados en la Convención Americana de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. En particular el derecho a una participación política efectiva que implica que los ciudadanos tienen no sólo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos.

Además, se ha reconocido que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención<sup>32</sup>.

En ese contexto, robustece lo anterior el Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018; de la cual se transcriben los siguientes párrafos:

*111. El artículo 23 de la Convención Americana contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. **En virtud de esta disposición, las personas también tienen “el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente, mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos”.** A diferencia de*

---

<sup>32</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, Párrafo 107.

casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la misma no sólo establece que sus titulares gozan de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”, lo cual implica la **obligación del Estado de garantizar con medidas positivas y de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de esos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos**, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, es necesaria la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce.

117. En los términos de las normas internacionales y constitucionales referidas, el acto de firmar **la solicitud de referendo, a efectos de la revocatoria de un funcionario público de alto rango, en este caso el Presidente de la República, implicaba la participación en un procedimiento de activación de un mecanismo de democracia directa reconocido en el ordenamiento jurídico interno.** Es decir, tal acto conllevaba intrínsecamente **el ejercicio de un derecho de participación política**, previsto en la Constitución venezolana de manera específica y protegido entonces por el artículo 23 de la Convención. En efecto, al resolver la acción de amparo, el juzgado tomó como hecho no controvertido “que las accionantes firmaron apoyando el referéndum [...] por lo que ejercieron válidamente su derecho de participación política”. La Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer legítimamente derechos políticos.

145. La Corte considera que, en ese contexto y por la alta investidura de quienes los pronunciaron y su reiteración, dichos pronunciamientos de altos funcionarios públicos **dirigidas a desincentivar la participación política no contribuyeron a impedir, e incluso propiciar o exacerbar, situaciones de hostilidad e intolerancia hacia la disidencia política, lo cual es incompatible con la obligación estatal de garantizar el derecho de participación política**<sup>33</sup>. En este sentido, otras declaraciones de funcionarios que indicaban que “nadie puede ser perseguido” o una retractación del Ministro de Salud (supra párr. 64), no contribuyeron a impedir los efectos intimidatorios, de incertidumbre y de polarización que pudieron generar las demás manifestaciones en ese contexto.

151. En conclusión, la Corte declara que **el Estado es responsable por la violación del derecho a la participación política, reconocido en el**

---

<sup>33</sup> Cfr. Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195, párrs. 160 y 161.

**artículo 23.1.b) y c) de la Convención Americana**, en relación con el principio de no discriminación contenido en el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio de las señoras Rocío San Miguel Sosa, Magally Chang Girón y Thais Coromoto Peña...”

En este orden de ideas, también el Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, de la sentencia de 25 de mayo de 2010 se resalta lo siguiente:

*107. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. En particular el derecho a una participación política efectiva implica que los ciudadanos tienen no sólo el derecho sino también la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos. Además se ha reconocido que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención.*

Por lo anterior, posiblemente esa protección que proviene de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, haya tomado relevancia al momento en que se resolvió el fondo de la **controversia constitucional 203/2020**; y, por ende, el recorte presupuestal de que ha sido objeto el Instituto Nacional Electoral desde el ejercicio fiscal 2019 pudo haber sido contrarrestado al momento en que se emitió la resolución en cita.

Esta cuestión será, por tanto, abordada en el capítulo respectivo, sin embargo, desde este momento se pone de relieve para tratar de ejemplificar la relación costo-beneficio con el pago de las contribuciones en el Estado mexicano, lo que se tomó como referencia del citado libro ***El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos.***

Sin embargo, será digno de diverso trabajo de investigación delimitar y analizar si existe la misma convicción en el pago de contribuciones para las sociedades pertenecientes a países desarrollados que aquellas que están en vías de desarrollo, y en ese sentido, vislumbrar si el destino de dichas contribuciones es destinado para ejercer de manera adecuada políticas públicas en relación al respeto a los derechos humanos, entre ellos los político-electorales, o en su caso, si son empleados para ejercer actos de demagogia.

### **3.3. Presupuesto de egresos de la federación en México**

Este instrumento puede ser analizado desde una óptica eminentemente de carácter económico, a través de la cual se visualizan políticas públicas que serán materializadas para el crecimiento y desarrollo de la población mexicana; lamentablemente, en muchas ocasiones, y más en recientes ejercicios fiscales el entorno a la aprobación de dicho gasto se ha visto politizado en detrimento de

ciertas instituciones, como por ejemplo el Instituto Nacional Electoral.

No obstante, de manera técnica y doctrinal se puede establecer lo siguiente:

*“...El Estado mexicano debe realizar diversos gastos a efecto de cumplir con sus objetivos y fines, los cuales lleva a cabo, hemos dicho, con la autorización del Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, a la que corresponde de manera exclusiva la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, que concentra las partidas en las que el gobierno podrá gastar para satisfacer las necesidades colectivas, pero también es un instrumento que orienta o debe orientar, sin la menor duda, la actividad económica del país. En virtud de que el Presupuesto es producto de la recaudación de los impuestos y, por tanto, es dinero aportado por los gobernados, dinero público, su uso debe de ser el correcto, es decir, debe ser utilizado para satisfacer las necesidades primarias del país; por tal razón, la fiscalización en el gasto de los recursos es un aspecto muy importante en los Estados modernos...”<sup>34</sup>*

Bajo esta perspectiva, la Doctora Cecilia Mora-Donatto refiere que el Presupuesto de Egresos de la Federación debe cumplir con ciertos principios que lo rigen, tales como: universalidad, unidad, especialidad, planificación, anualidad, previsión, periodicidad, claridad, publicidad y exactitud, en ese sentido, no entraremos a analizar cada uno de ellos, ya que no es la razón de ser del presente trabajo de investigación, aunado a que de la sola lectura de cada directriz se advierte el fin para cual está contemplado.

## **CAPÍTULO II MARCO JURÍDICO**

### **1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Ahora bien, para ubicar en el Pacto Federal el fundamento de los mecanismos de participación ciudadana que son reconocidos en el Estado mexicano, tal y como en líneas que anteceden se estableció, la consulta popular, revocación de mandato e iniciativa legislativa, se refiere que dichos instrumentos están reconocidos en los artículos 35, fracción VII, VIII y IX; y artículo 71 fracción IV del en la Constitución Política de los Estados Unidos.

---

<sup>34</sup> MORA-DONATTO, Cecilia, *El Parlamento de México Historia, estructura y funciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, p. 342.

Efectivamente por lo que respecta a la consulta popular e iniciativa legislativa, éstos fueron establecidos en el Pacto Federal con las adiciones que respectivamente se publicaron en el Diario Oficial el 9 de agosto de 2012 a los artículos 35, fracción VII, VIII y artículo 71 fracción IV del en la Constitución Política de los Estados Unidos.

Finalmente, por lo que respecta a la revocación de mandato, dicho mecanismo fue reconocido en la Constitución Federal cuando el 20 de diciembre de 2019 se adicionó la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos, lo anterior se muestra de la siguiente manera:

**Artículo 35.** *Son derechos de la ciudadanía:*

(...)

**VII.** *Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y*

**VIII.** *Votar en las **consultas populares** sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:*

*Fracción adicionada DOF 9-08-2012*

**IX.** *Participar en los procesos de **revocación de mandato**.*

*Fracción adicionada DOF 20-12-2019*

**Artículo 71.** *El derecho de **iniciar leyes** o decretos compete:*

**I.** (...)

**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.*

*Fracción adicionada DOF 09-08-2012*

Lo resaltado es propio.

Por lo anterior, se puede observar con claridad que los mecanismos de democracia directa que inicialmente fueron incursionados en el Pacto Federal son la iniciativa legislativa y la consulta popular; para finalmente en el 2019 se reconoció constitucionalmente la **revocación de mandato**.

Lo anterior es corroborado con la siguiente cita del libro el cual fue editado en **26 de agosto de 2002:**

*“...Conviene explorar la posibilidad de introducir el referéndum para las reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieran a los principios jurídico-políticos fundamentales de la Constitución, los cuales deberán precisarse con toda claridad. Estos principios deben ser la soberanía popular, los derechos del hombre, la división de poderes, el sistema representativo, el sistema federal, la rectoría del Estado sobre el desarrollo y la separación del Estado de las iglesias. En los demás casos, se podrán llevar a cabo los referendos cuando así lo acuerden las dos terceras partes de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados. El proceso de referendo lo organizaría el Instituto Federal Electoral.*

*El plebiscito para cuestiones federales lo deberá aprobar el Congreso de la Unión, aunque podrá promoverlo el presidente de la República. No podrán ser objeto de plebiscito las materias de finanzas públicas, de seguridad nacional y las relativas a la salud pública. Los plebiscitos deberán referirse a cuestiones realmente trascendentales para la vida de la nación.*

*La iniciativa popular respecto a leyes federales requerirá de la promoción del 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón federal de electores*

*(...)*

*Conviene limitar el uso de las consultas populares, ya que su abuso puede desacreditar las formas de la democracia directa. Las consultas populares deben ser aprobadas por las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y deberán ser llevadas a cabo por los institutos electorales de cada entidad federativa. Las consultas populares deben realizarse mediante votación en urnas y de ninguna manera por vía telefónica o por internet.<sup>35</sup>*

En ese contexto, se advierte con claridad que los mecanismos de democracia directa en el Estado mexicano se incursionaron a nivel federal ya entrado el siglo XXI, lo anterior sin tomar en consideración que en algunas entidades federativas que conforman la República Mexicana ya existían previamente al reconocimiento en el Pacto Federal, efectivamente, atendiendo a lo anterior, se considera conveniente citar lo siguiente:

*“Las instituciones de la democracia directa no han sido recogidas en la Constitución federal. En contraste, varias Constituciones locales —la gran mayoría— ya han introducido diversas formas de*

---

<sup>35</sup> CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 450-451.

*democracia directa. Sólo ocho estados carecen de normas en esta materia. Los textos constitucionales locales sólo mencionan estas formas de participación directa, remitiendo su reglamentación más detallada a leyes ordinarias.*<sup>36</sup>

Ahora bien, la adición a nivel federal en México de los mecanismos de democracia directa debe ser analizado de acuerdo con el ámbito geográfico respecto al cual nuestro país es parte, es decir, América Latina. En efecto, dichas vías o mecanismos de participación ciudadana no pueden ser comprendidas sin que para ello no se ponga sobre la mesa cómo han venido impactando, permeando, trascendiendo en dicho ámbito territorial.

En ese orden de ideas es importante poner de relieve que, en nuestra región -América latina- no existe uniformidad en cuanto a la denominación de los mecanismos de democracia directa ya que podemos encontrar títulos tales como: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, etcétera.

Así, y a efecto de plasmar lo anterior, en el capítulo titulado LA PRÁCTICA GENERAL DE LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA. UN BALANCE COMPARADO: 1978-2000, elaborado por el autor Daniel Zovatto, se establece un cuadro comparativo de los mecanismos de democracia directa en américa latina (a nivel nacional) que nos permitimos relacionar para ejemplificar lo vertido<sup>37</sup>

<b>MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA (A NIVEL NACIONAL)</b>			
<b>País</b>	<b>Iniciativa legislativa Popular</b>	<b>Consulta popular (plebiscito/referéndum)</b>	<b>Revocatoria de mandato</b>
Argentina	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí a nivel provincial
Brasil	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí para temas específicos. Sin legislar	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional. No se ha utilizado	Sí	No a nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados provinciales y gobernadores
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí
Perú	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores

<sup>36</sup> Ibidem, p. 437.

<sup>37</sup> Ibidem, pp.897-898.

Uruguay	Sí, iniciativa y constitucional legislativa	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa y constitucional legislativa	Sí	No para todos los cargos No se ha utilizado
Colombia	Sí	Sí No se ha utilizado	Sí A nivel subnacional
El Salvador	Sí	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Bolivia	No	No	No
Costa Rica	No	No	No
Honduras	No	No	No
México	No	No	No
República Dominicana	No	No	No

De todo lo anterior y como se ha comentado en el presente trabajo de investigación, los mecanismos de participación ciudadana en el Estado mexicano, en relación con los Estados referidos en el cuadro que antecede, se reconocieron a nivel federal “tardíamente”, ya que posiblemente las condiciones políticas en México han sido diferentes, respecto de otros países en América Latina, en los cuales, dichos ejercicios se hicieron patentes con antelación.

En ese sentido, los aspectos históricos que se han presentado en esta parte geográfica del mundo han repercutido de manera directa y mediata para que los mecanismos de democracia directa se hayan reconocido a nivel Constitucional en cada uno de los países.

Bajo ese contexto, se considera pertinente referir lo siguiente:

*“...Por el contrario, el origen de la incorporación de las instituciones de democracia directa en las Constituciones reformadas a los largo de los años noventa tuvo dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue llenado por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra se dio en países en medio de una extrema crisis institucional en los cuales la elite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como*

*una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros) ...*<sup>38</sup>

De todo lo anterior, se desprende que para la incursión o no, al sistema jurídico de cada Estado; la practica o no, de los mecanismos de democracia directa se pueden presentar diversos factores, como, por ejemplo: la presión que ejerza la sociedad civil, la participación o indiferencia ciudadana, conocimiento e interés de lostemas que vayan a ser sometidos a escrutinio ciudadano, etcétera.

Ahora bien, después de referir el fundamento Constitucional de los mecanismos de democracia directa reconocidos en México, se deja en claro que en el presente trabajo de investigación sólo aludiremos a la consulta popular y su aspecto presupuestal que incidió en su celebración el 1º de agosto de 2021 y cómo a la postre la cuestión financiera ha sido un factor que el Instituto Nacional Electoral ha planificado para evitar, en la medida de lo posible, un recorte presupuestal para llevar a cabo dicho ejercicio.

## **2. Presupuesto de Egresos de la Federación**

El Presupuesto de Egresos de la Federación, es el resultado de un proceso que tiene su fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados:

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos*

---

<sup>38</sup> Ibidem, p. 899.

*y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

En ese sentido, de la lectura del citado fundamento, se desprende que el proceso de examen y discusión del presupuesto es uno que involucra centralmente al Ejecutivo Federal y a la Cámara de Diputados, sin embargo, es importante poner de relieve que previo a dicho proceso existe uno diverso por el cual se da origen al anteproyecto de presupuesto del Instituto Nacional Electoral.

Efectivamente, con independencia del fundamento constitucional y la razón de ser del Presupuesto de Egresos de la Federación en el cual tiene una decisión final, para su aprobación, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, debe dejarse sentado que el Instituto Nacional Electoral, como un órgano del Estado que dispone de recursos públicos, se encuentra obligado a ejercerlos con apego a los principios eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez previstos en el artículo 134 de nuestra Constitución.

Ahora bien, a dicho precepto constitucional le acompaña una obligación legal del Instituto Nacional Electoral, como ente autónomo, prevista en el párrafo segundo del artículo 30, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ley reglamentaria de los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución.

Por tanto, la obligación consiste en que el Instituto Nacional Electoral programe y presupueste sus proyectos, sujetándose a lo establecido en dicha normatividad, observando que su propuesta sea compatible con los criterios generales de política económica, lo anterior es robustecido con la parte conducente del artículo 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el cual se transcribe y resalta para pronta referencia.

**Artículo 30.-** *Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos enviarán a la Secretaría sus proyectos de presupuesto, a efecto de integrarlos al proyecto de Presupuesto de Egresos, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo.*

*En la programación y presupuestación de sus respectivos proyectos, los ejecutores de gasto a que se refiere el párrafo anterior deberán sujetarse a lo dispuesto en esta Ley y observar que su propuesta sea compatible con los criterios generales de política económica.*

*Los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos, por conducto de sus respectivas unidades de administración, deberán coordinarse con la Secretaría en las actividades de programación y presupuesto, con el objeto de que sus proyectos sean compatibles con las clasificaciones y estructura programática a que se refieren los artículos 27 y 28 de esta Ley.*

Lo resaltado es propio.

Una vez sentado lo anterior, y a efecto de poner sobre la mesa lo referente a cómo surge el anteproyecto del presupuesto del Instituto Nacional Electoral, se refiere que dicho fundamento lo encontramos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su artículo 44, párrafo 1, inciso z) dispone:

**Artículo 44.**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

*z) Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del Consejo General y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación;*

Por lo anterior, se deja de manifiesto la forma en la que la Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de egresos de la federación, sin embargo y para mejor comprensión del presente trabajo de investigación no se debe soslayar que previamente se presenta, por parte del Instituto Nacional Electoral, una encomienda a través de la cual se prevén las necesidades de gasto para cada ejercicio fiscal, de ahí que se puede vislumbrar que existe o debería existir un proceso de examen, discusión y aprobación riguroso del Presupuesto de Egresos de la Federación, por parte de la Cámara de Diputados, en relación con los órganos constitucionales autónomos, como lo es el Instituto Nacional Electoral.

Simplemente para acotar lo anterior, debe decirse que la relación entre el presupuesto de egresos de la federación y los órganos constitucionales autónomos, como lo es el Instituto Nacional Electoral, se desprende de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Efectivamente, de una interpretación armónica de los artículos 4, 5<sup>39</sup>, y del ya citado artículo 30 de dicho cuerpo legal, se puede pensar que existe un respeto marcado desde la Constitución y delimitado en leyes reglamentarias, al no involucrar a la Cámara de Diputados con la autonomía de los órganos constitucionales autónomos.

Por tanto, en términos de dichos preceptos legales, los órganos constitucionales autónomos, como lo es el INE, deberán gozar de autonomía en la elaboración y ejecución de su presupuesto; de ahí que se advierte que dichos entes realizan tal encomienda y lo envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien lo integra, en sus términos, al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que cada año envía a la Cámara de Diputados, siendo que ésta, en última instancia lo vota en sesión de pleno.

No obstante, el hecho de que se infiera una independencia entre los citados órganos no menos es cierto que desde el año 2019, la Cámara de Diputados ha venido efectuando de manera sistemática disminuciones presupuestales al Instituto Nacional Electoral lo cual se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Año	Reducción efectuada por la Cámara de Diputados
-----	--

<sup>39</sup> **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

**Artículo 4.-** El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto:

I. ...

III. Los entes autónomos;

VIII. (...)

Los ejecutores de gasto antes mencionados están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

Las disposiciones presupuestarias y administrativas fortalecerán la operación y la toma de decisiones de los ejecutores, procurando que exista un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, el costo de la implantación y la obtención de resultados en los programas y proyectos.

La Presidencia de la República se sujetará a las mismas disposiciones que rigen a las dependencias. Asimismo, los tribunales administrativos se sujetarán a las disposiciones aplicables a las dependencias, así como a lo dispuesto en sus leyes específicas dentro del margen de autonomía previsto en el artículo 5 de esta Ley.

Los ejecutores de gasto contarán con una unidad de administración, encargada de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

**Artículo 5.-** La autonomía presupuestaria otorgada a los ejecutores de gasto a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en su caso, de disposición expresa en las leyes de su creación, comprende:

I. ...

Los ejecutores de gasto público que cuenten con autonomía presupuestaria deberán sujetarse a lo previsto en esta Ley y a las disposiciones específicas contenidas en las leyes de su creación, sujetándose al margen de autonomía establecido en el presente artículo. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias se sujetarán exclusivamente a lo dispuesto en sus respectivas leyes.

2019	-950,000,000.00 <sup>40</sup>
2020	- 1,071,562,960.00 <sup>41</sup>
2021	-870,000,000.00 <sup>42</sup>
2022	- 4,913,000,000.00 <sup>43</sup>
2023	- 4,475,501,178.00 <sup>44</sup>
2024	- 5,003,205,906.00 <sup>45</sup>

Lo anterior, ha traído como consecuencia que el Instituto Nacional Electoral ejerciendo su legitimación activa reconocida en el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos haya interpuesto sendas controversias constitucionales<sup>46</sup>, lo anterior, incluso ya se abordó en el capítulo intitulado: *el costo de los derechos*.

Ahora bien, las razones por las cuales se ha efectuado dicha reducción podrían ser dignas de abordarse en diverso trabajo de investigación, pues en realidad, da para mucho el buscar un razonamiento político-jurídico para encontrar una respuesta no sólo a la reducción presupuestal efectuada al Instituto Nacional Electoral, pero además a diversos entes constitucionales a los que se hace referencia en dicho capítulo.

### 3. Ley Federal de Consulta Popular

En el sistema jurídico mexicano existen innumerables legislaciones que vienen a complementar los preceptos constitucionales que requieren ser delimitados con mayor profundidad, de ahí que precisamente se encuentran diversas normas legales que tienen por título “Ley Reglamentaria”, sin embargo, encontramos muchas otras, que al tener esa función no llevan *per se*, en su denominación, ese distintivo.

<sup>40</sup> Cfr. ANEXO 31. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos). Diario oficial 28 de diciembre de 2018; [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2018&month=12&day=28#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2018&month=12&day=28#gsc.tab=0)

<sup>41</sup> Cfr. ANEXO 31. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos). Diario oficial 11 de diciembre de 2019; [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2019&month=12&day=11#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2019&month=12&day=11#gsc.tab=0)

<sup>42</sup> Cfr. ANEXO 32. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos). Diario oficial 30 de noviembre de 2020; <https://www.dof.gob.mx/index.php?year=2020&month=11&day=30&edicion=MAT#gsc.tab=0>

<sup>43</sup> Cfr. ANEXO 32. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos). Diario oficial 29 de noviembre de 2021; [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2021&month=11&day=29#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2021&month=11&day=29#gsc.tab=0)

<sup>44</sup> Cfr. ANEXO 32. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos). Diario oficial 28 de noviembre de 2022; [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2022&month=11&day=28#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2022&month=11&day=28#gsc.tab=0)

<sup>45</sup> Cfr. ANEXO 32. ADECUACIONES APROBADAS POR LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS (pesos). Diario oficial 25 de noviembre de 2023; [https://www.dof.gob.mx/index\\_113.php?year=2023&month=11&day=25#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/index_113.php?year=2023&month=11&day=25#gsc.tab=0)

<sup>46</sup> Se hace la aclaración que hasta el día en el que se concluye el presente trabajo de investigación, de la consulta a la *Lista de Notificación de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, no se advierte que el INE haya interpuesto controversia constitucional en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2024.

Efectivamente, de la sola consulta a la página de la Cámara de Diputados, en el apartado *Leyes Federales Vigentes*<sup>47</sup>, encontramos diez leyes reglamentarias, es decir, diez legislaciones que de la simple lectura de su encabezado se advierte que son complementarias de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese sentido y para fines prácticos se enlistan dichas disposiciones normativas:

No.	LEY / Página de Reformas	Última Reforma	TEXTO VIGENTE
1.	<u>LEY Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución General de la República</u> DOF 29/12/1978	<i>Sin reforma</i>	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
2.	<u>LEY Reglamentaria de la fracción VI del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</u> DOF 31/08/2007	<i>Sin reforma</i>	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
3.	<u>LEY Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</u> DOF 30/12/1983	DOF 31/07/2021	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
4.	<u>LEY Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, en lo que se Refiere a la Facultad del Congreso para Dictar Reglas para Determinar el Valor Relativo de la Moneda Extranjera</u> DOF 27/12/1982	<i>Sin reforma</i>	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
5.	<u>LEY Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</u> DOF 11/05/1995	DOF 18/02/2022 Sentencia SCJN	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
6.	<u>LEY Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear</u> DOF 04/02/1985	DOF 09/04/2012	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
7.	<u>LEY Reglamentaria del Artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Mejora Continua de la Educación</u> DOF 30/09/2019	<i>Sin reforma</i>	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
8.	<u>LEY Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en la Ciudad de México</u> (Antes "Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal") DOF 26/05/1945	DOF 19/01/2018	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
9.	<u>LEY Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Derecho de Réplica</u> DOF 04/11/2015	DOF 30/05/2018	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>
10.	<u>LEY Reglamentaria del Servicio Ferroviario</u> DOF 12/05/1995	DOF 03/05/2023	<a href="#">PDF</a> <a href="#">WORD</a> <a href="#">PDF Android/iOS</a>

<sup>47</sup> <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

--	--	--	--

En el caso que nos ocupa, el 14 de marzo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular*; en ese orden de ideas, de dicho título, inicialmente no se pensaría que se trata de una Ley Reglamentaria, sin embargo, adentrándonos en el cuerpo normativo, en su artículo 1º se establece lo siguiente:

**Artículo 1.** *La presente Ley es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social; y de observancia en el orden federal.*

En ese sentido, la figura jurídico-política de la Consulta Popular, como ya se refirió en líneas que anteceden, se reconoció en el Pacto Federal cuando el 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.*

Efectivamente, fue al margen que, derivado del decreto en cita, que se estableció que a más tardar en el término de un año el Congreso de la Unión debería expedir la legislación respectiva, lo anterior es así ya que en el artículo segundo transitorio del instrumento en comento se estableció lo siguiente:

### **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**ARTÍCULO PRIMERO.** *El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación para hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un año contando a partir de la entrada en vigor del mismo.*

(...)

Bajo ese contexto, el legislador federal tenía hasta el 9 de agosto de 2013 para expedir la ley reglamentaria, sin embargo, dicha obligación se cumplió casi siete meses después, pues fue hasta el 14 de marzo de 2014 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular.*

Ahora bien, la Ley Federal de Consulta Popular, lleva intrínseca la organización de un proceso de democracia directa, en ese sentido, si se toma como parámetro lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, un proceso electoral se compone de cuatro etapas fundamentales, esto es: preparación de la elección; jornada electoral; resultados y

declaraciones de validez de las elecciones; y dictamen y declaraciones de validez de la elección<sup>48</sup>.

Aspecto que coincide con la doctrina, que al respecto señala:

*“...Podemos ubicar cinco etapas de todo proceso electoral: 1) actos preparatorios de la elección; 2) jornada electoral; 3) actos posteriores a la elección; 4) revisión de faltas administrativas, actos considerados inconstitucionales y delitos, así como la penalización correspondiente; 5) calificación de la elección...”<sup>49</sup>*

En ese sentido, el proceso para la celebración de la consulta popular, obviamente está regulado en la Ley Reglamentaria, no obstante, se considera que sería poco didáctico o fructífero hacer una relatoría de todos y cada uno de los preceptos legales que conforman el ordenamiento legal de referencia. De ahí, que tan sólo se considera conveniente referir a las secciones que integran la Ley Federal de Consulta Popular, es decir:

- 1) **CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES**
- 2) **CAPÍTULO II: DE LA PETICIÓN DE CONSULTA POPULAR**
  - a. **SECCIÓN PRIMERA: DE LOS SUJETOS**
  - b. **SECCIÓN SEGUNDA: DEL AVISO DE INTENCIÓN**
  - c. **SECCIÓN TERCERA: DE LA PRESENTACIÓN**
  - d. **SECCIÓN CUARTA: DE LOS REQUISITOS**
  - e. **SECCIÓN QUINTA: DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONVOCATORIA**
- 3) **CAPÍTULO III: DE LAS ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR**
  - a. **SECCIÓN PRIMERA: DE LA VERIFICACIÓN DEL APOYO CIUDADANO**
  - b. **SECCIÓN SEGUNDA: DE LA ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR**
  - c. **SECCIÓN TERCERA: DE LA DIFUSIÓN DE LA CONSULTA**
  - d. **SECCIÓN CUARTA: DE LOS ACTOS PREVIOS A LA JORNADA DE CONSULTA POPULAR**
  - e. **SECCIÓN QUINTA: DE LA JORNADA DE CONSULTA POPULAR**
  - f. **SECCIÓN SEXTA: DE LOS RESULTADOS**
- 4) **CAPÍTULO IV: DE LA VINCULATORIEDAD Y SEGUIMIENTO**
- 5) **CAPÍTULO V: DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**
- 6) Transitorios
- 7)

Así, y respecto de la Ley Federal de Consulta Popular se puede decir que ha sufrido solamente una reforma que es la que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 2021, sin embargo, la razón de ser de la presente tesina no es efectuar un análisis de dichas reformas, pues la finalidad total es poner en tela de juicio el monto presupuestal que se asigna para la celebración de la consulta popular, cuestión que no está prevista en la legislación en cita.

<sup>48</sup> Cfr. Artículo 208 Ley Adjetiva Electoral Federal.

<sup>49</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *diccionario electoral*, op. cit., pp. 876- 877.

De ahí la trascendencia de lo resuelto en la controversia constitucional 203/2020, en la cual se determinó que corresponde al Instituto Nacional Electoral prever la inclusión del presupuesto necesario para los ejercicios de Consulta Popular en sus anteproyectos de presupuesto; ello considerando que dicho órgano constitucional autónomo:

*“...es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por ende, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente se le confirieron.”*

Cuestión que será abordada en el capítulo respectivo, sin embargo, tan sólo se deja sobre la mesa dicho aspecto para advertir la magnitud e impacto de la resolución en cita.

#### **4. Tratados sobre Derechos Humanos aplicables a los mecanismos de participación ciudadana en el Estado mexicano.**

Es importante resaltar que a nivel global existen diversos tratados internacionales que de una u otra manera tienen un contenido de índole político, ello es importante resaltarlo pues en el presente trabajo de investigación se pone de relieve la manera en la cual se ejercen mecanismos de democracia directa en el Estado mexicano, por ende, ineludiblemente estamos hablando del ejercicio de derechos político-electorales.

En ese orden de ideas, durante el ejercicio de dichos derechos se lleva implícita la alusión a puntuales instrumentos que no sólo se circunscriben al sistema interamericano, sin que superan las fronteras. En ese contexto, inicialmente se referirá a los instrumentos internacionales que trascienden al sistema interamericano de derechos humanos, y finalmente a los que repercuten propiamente en él; así se enfatizará en los enunciados normativos en los cuales se alude a los derechos en materia política-electoral.

#### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

##### **Artículo 21**

- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
- 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- 3. 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.*

## **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

### **ARTÍCULO 25**

*Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derecho y oportunidades:*

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.*

## **Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**

### **ARTÍCULO 5**

*En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:*

...

- c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;*

...

## **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

### **ARTÍCULO 42**

*(...)*

- 3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.*

## **Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer**

## **ARTÍCULO I**

*Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.*

## **Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer**

### **ARTÍCULO 7**

*Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:*

- a) Votar en todas las elecciones y referéndum públicos y ser elegible para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;*
- b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;*
- c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.*

Ahora bien, durante el desarrollo del presente trabajo de investigación se ha dejado sentado que los mecanismos de participación ciudadana tienen particularidades dependiendo de la latitud geográfica en la cual se desarrollen, en ese sentido, de acuerdo con el área geográfica a la cual pertenece el Estado mexicano, y más aún con el sistema jurídico internacional al cual está adherido, será el Sistema Interamericano de Derechos Humanos el que impera en la materia, por tanto, al cual debemos también atender.

En ese orden de ideas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como Pacto de San José de Costa Rica crea el sistema interamericano de protección de derechos humanos, que comprende la existencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con su cumplimiento.

En relación con todo ese andamiaje, los citados órganos –administrativo y jurisdiccional- apoyan sus determinaciones en instrumentos que son de observancia obligatoria para el Estado mexicano, en ese sentido, se hará alusión a los tratados internacionales, que permean en dicho sistema, en los cuales, para casos en los que se ventilen controversias derivadas del ejercicio de mecanismos de participación ciudadana pueden ser traídos para fundamentar alguna determinación.

En este sentido, se observa que puntualmente son: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

Hombre; Carta Democrática Interamericana y la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, los instrumentos propios del sistema Interamericano que de manera directa y mediata pueden incidir al momento en que se fundamenten o interpreten en el Estado mexicano los mecanismos de democracia directa que son reconocidos en su sistema jurídico, esto es: la consulta popular, revocación de mandato e iniciativa legislativa.

Efectivamente, de manera inicial se puede referir que será el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos el enunciado normativo que puntualmente fija el sustento legal internacional para los mecanismos de democracia directa que se celebren en la región.

Sin embargo, no se debe perder de vista que dicho instrumento, así como a los que se aludirá en líneas subsecuentes, sólo son vinculantes en los Estados que se encuentran sujetos u obligados a acatar el Sistema Interamericano de Derecho Humanos - Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay-.

En ese orden de ideas, para pronta referencia se transcriben inicialmente el enunciado normativo de referencia:

### ***Convención Americana sobre Derechos Humanos***

#### ***ARTÍCULO 23.- Derechos Políticos***

*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y*

*c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.*

Asimismo, por lo que respecta a la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, en su artículo XX, establece:

***ARTÍCULO XX.- Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.***

En el mismo orden de ideas, la **Carta Democrática Interamericana**, instrumento del cual se pueden poner de relieve los artículos 2º, 3º y 6º, mismos que se transcriben para pronta referencia:

### **ARTÍCULO 2**

*El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.*

### **ARTÍCULO 3**

*Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.*

### **ARTÍCULO 6**

*La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.*

Finalmente, se considera pertinente aludir a la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer de la cual se enfatiza el respectivo enunciado normativo.

### **Artículo 1.**

*Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho al voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse porrazones de sexo.*

Ahora bien, después de referir a la normatividad internacional que antecede, se aprecia que grosso modo existe una amplia base legal que alude a cómo los ciudadanos son titulares de derechos político-electorales, es decir, encontramos al género, y en la especie se advierten puntuales enunciados normativos que indican

de manera más precisa al ejercicio de los tales derechos, pero circunscritos al ejercicio de mecanismos de participación ciudadana.

En conclusión, de los preceptos legales referidos en el presente capítulo, los cuales, al ser interpretados de manera armónica con las analizadas fracciones VII, VIII y IX del artículo 35 así como la fracción IV del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte la trascendencia de un derecho humano indiscutible para los ciudadanos, y así, éstos puedan participar como sujetos activos o pasivos en los mecanismos de democracia directa reconocidos en el Estado.

## **5. Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus determinaciones en relación con mecanismos de participación ciudadana**

Ahora bien, después de todo este recorrido, se considera conveniente referir de manera puntual al impacto que tienen las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y cómo en su momento dichas determinaciones sirven de parámetro para el derecho interno.

Efectivamente, no se debe olvidar que las sentencias de dicho órgano jurisdiccional sirven de sustento en términos del bloque de constitucionalidad que está conformado tanto por los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por aquellos que se encuentren inmersos en los tratados internacionales, los cuales fueron incorporados al Pacto Federal en términos de su propio artículo 1º, creando así un parámetro de regularidad constitucional amplificado, que los relaciona entre sí, sin distinción jerárquica.

En este orden de ideas, es de resaltar que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para el Estado mexicano, aun en los casos en donde no sea condenado, bajo la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento, por lo que debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional y, de no ser posible, aplicar el criterio que resulte más favorable a la protección de los derechos humanos<sup>50</sup>.

Efectivamente, lo anterior es robustecido con el siguiente criterio jurisprudencial:

**JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.** Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el

---

<sup>50</sup> Cfr. Contradicción de tesis 293/2011

Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propiomandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos<sup>51</sup>.

En ese orden de ideas, el criterio de jurisprudencia para el sistema interamericano es mucho más amplio que el concepto que tenemos en el orden jurídico nacional, es decir, al momento en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ejerce su jurisdicción emite diversos tipos de determinaciones:

**I. Resuelve casos contenciosos, II. Dicta Medidas provisionales, III. Supervisa el cumplimiento de sentencias IV. Emite opiniones consultivas.**

Ahora bien, la “herramienta” empleada para visualizar las sentencias de la Corte Interamericana que contienen un aspecto que pueda incidir en temas de democracia directa fue a través de la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el apartado “*Buscador de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”<sup>52</sup>, así, después de haber efectuado una revisión se encontraron las resoluciones y párrafos que se delimitan a continuación:

CASO	SENTENCIA DE FECHA	PÁRRAFO Y CONTENIDO TORAL
Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia.	27 de julio de 2022.	309. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. 5. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. 6. Los derechos

<sup>51</sup> Registro digital: 2006225, Instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): Común, Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, página 204.

<sup>52</sup> <https://corteidh.scjn.gob.mx/buscador/busqueda>

		<p>políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la <b>democracia</b> y el pluralismo político. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación <b>directa</b> o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la <b>democracia</b>.</p>
Caso Petro Urrego Vs. Colombia.	Sentencia de 8 de julio de 2020.	<p>93. El ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención. 8. Además, de conformidad con el artículo 23 convencional, sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de "oportunidades". Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos. 9. Los derechos políticos y su ejercicio propician el fortalecimiento de la <b>democracia</b> y el pluralismo político. 0. Por lo tanto, el Estado debe propiciar las condiciones y mecanismos para que dichos derechos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. 1. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación <b>directa</b> o, en general, para intervenir en asuntos de interés público, como por ejemplo la defensa de la <b>democracia</b>. 2.</p>
Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela.	Sentencia de 8 de febrero de 2018.	<p>117. En los términos de las normas internacionales y constitucionales referidas, el acto de firmar la solicitud de referendo, a efectos de la revocatoria de un funcionario público de alto rango, en este caso el Presidente de la República, implicaba la participación en un procedimiento de activación de un mecanismo de <b>democracia directa</b> reconocido en el ordenamiento jurídico interno. Es decir, tal acto conllevaba intrínsecamente el ejercicio de un derecho de participación política, previsto en la Constitución venezolana de manera específica y protegido entonces por el artículo 23 de la Convención. En efecto, al resolver la acción de amparo, el juzgado tomó como hecho no controvertido "que las accionantes firmaron apoyando el referéndum [...] por lo que ejercieron válidamente su derecho de participación política". La Corte reafirma que, en los términos del artículo 1.1 de la Convención, en una sociedad democrática una persona nunca podría ser discriminada por sus opiniones políticas o por ejercer</p>

	legítimamente derechos políticos.
--	-----------------------------------

En ese contexto, si bien de manera inicial se realizó una búsqueda empleando el término genérico, es decir, *democracia directa*, encontrando los párrafos citados con antelación; efectuado el mismo ejercicio, pero enfocándonos en cada mecanismo de participación ciudadana, esto es, consulta popular, revocación de mandato, iniciativa ciudadana/popular, se localizaron los siguientes párrafos:

CASO	SENTENCIA DE FECHA	PÁRRAFO Y CONTENIDO TORAL
Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela.	Sentencia de 8 de febrero de 2018.	111. El artículo 23 de la Convención Americana contiene diversas normas que se refieren a los derechos de la persona como titular del proceso de toma de decisiones en los asuntos públicos, como elector a través del voto o como servidor público, es decir, a ser elegido popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público. En virtud de esta disposición, las personas también tienen "el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente, mediante referendos, <b>plebiscitos</b> o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos". A diferencia de casi todos los demás derechos previstos en la Convención que se reconocen a toda persona, el artículo 23 de la misma no sólo establece que sus titulares gozan de derechos, sino que agrega el término "oportunidades", lo cual implica la obligación del Estado de garantizar con medidas positivas y de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que toda persona formalmente titular de esos derechos tenga la oportunidad real para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación. En este sentido, es necesaria la existencia de institucionalidad y mecanismos de carácter procedimental que permitan y aseguren el efectivo ejercicio del derecho, previniendo o contrarrestando situaciones o prácticas legales o de facto que impliquen formas de estigmatización, discriminación o represalias para quien lo ejerce.
Idem	Idem	156. En atención a las conclusiones de la sección anterior, el acto de firma de una solicitud de referendo fue, en un sentido amplio, una forma de opinión política, en cuanto implicaba la manifestación de que se consideraba necesario activar una <b>consulta popular</b> sobre un tema de interés público que es susceptible de deliberación en una sociedad democrática, aún si ello no equivale propiamente a la expresión de una específica o determinada opinión.

En este orden de ideas se advierte que los mecanismos de democracia directa reconocidos en el Estado mexicano, y a los cuales se aludió en párrafos que anteceden, además de contar con una regulación constitucional y legal, también tienen un soporte jurisprudencial emanado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues al ser ésta el órgano jurisdiccional internacional encargado, entre otras cosas, de interpretar oficialmente los instrumentos internacionales aplicables en el sistema interamericano, al momento en que dicta sus determinaciones, éstas adquieren el carácter vinculante para la autoridad jurisdiccional mexicana, siempre

y cuando sea más favorable al ciudadano.

Lo anterior es de suma importancia, pues no se debe dejar desapercibido que ante un posible litigio en el que se vea inmerso o sea objeto un mecanismo de participación ciudadana reconocido en México (consulta popular, revocación de mandato, iniciativa ciudadana/popular), los hipotéticos promoventes en su carácter de parte actora, -ciudadano, órgano constitucional autónomo legitimado o las autoridades que tengan legitimación en términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-, tendrán el derecho, si así lo consideran, de robustecer sus argumentaciones en base a las determinaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

### **CAPÍTULO III**

#### **ANÁLISIS DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 203/2020**

##### **1. Contexto general de la controversia constitucional 203/2020**

Después de todo el recorrido efectuado en líneas que preceden queda claro que la cuestión medular del presente trabajo de investigación recae en un mecanismo de democracia directa reconocido en el Estado mexicano, es decir, la consulta popular; efectivamente, de la revisión de la versión pública de la sentencia recaída en la controversia constitucional 203/2020<sup>53</sup> se advierten que puntualmente se impugnaron los siguientes Decretos:

- *El “Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular”, emitido por el Congreso de la Unión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2020.*
- *El “Decreto por el que se reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que expide la Convocatoria de Consulta Popular”; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2020.*

En ese orden de ideas, el aspecto toral puesto en tela de juicio por parte del Instituto Nacional Electoral en el referido medio de control constitucional, fue la cuestión presupuestal en relación con el citado mecanismo de participación ciudadana, pues si bien es cierto que la Consulta Popular debe ser vista como una función eventual o extraordinaria a cargo del Instituto Nacional Electoral.

---

<sup>53</sup> Cfr. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/ResultadosPub.aspx>

Sin embargo, no menos es cierto que no debe olvidarse que el artículo 35 constitucional, así como la Ley Federal de Consulta Popular, no establecen que cada ejercicio fiscal o cada año de calendario se deban solicitar recursos presupuestales ante la realización de una eventual consulta popular, razón por la cual, se impugnaron los decretos de referencia.

Efectivamente, al ser la consulta popular una función eventual del Instituto Nacional Electoral que se incorporó a la Constitución en su artículo 35, fracción VIII, y como bien lo define el artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular, es un mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido.

Por tanto, con dicha consulta la ciudadanía expresa su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional, de tal manera que su voluntad vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado, lo que se efectuará con apego al procedimiento correspondiente, pero sin que se establezca que forzosamente se deban de realizar en un fecha o periodo determinado.

En ese orden de ideas, y derivado de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 203/2020 promovida por el Instituto Nacional Electoral la Primera Sala resolvió que, el INE debe solicitar en el Presupuesto de Egresos la asignación de recursos para la realización de los procesos democráticos de participación ciudadana.

Lo anterior, denota que a partir de dicha resolución y a pesar de su característica de eventualidad, -de la consulta popular-, es viable y necesaria su presupuestación; pues no está prevista en la Constitución ni tampoco en la Ley Federal de Consulta Popular.

De ahí que en líneas subsecuentes se hará un análisis y comentario de los puntos torales de la sentencia de referencia, para lo cual, se tomará como parámetro la versión pública de la resolución en cita, así como en su caso, los acuerdos respectivos los cuales son del dominio público.

## **2. Análisis de la sentencia dictada en la controversia constitucional 203/2020**

Ahora bien, en base a la publicidad de la sentencia tal y como se señaló en líneas que anteceden, se establece que el 9 de diciembre de 2020 el Instituto Nacional Electoral, promovió controversia constitucional señalando como actos

impugnados los decretos citados en la parte inicial del presente capítulo y se establecieron como poderes demandados a la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

Así, del escrito de demanda, suscrito por el Instituto Nacional Electoral, se delimitaron los siguientes antecedentes:

- a. El 20 de diciembre de 2019, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, diversas reformas a la Constitución Federal, haciendo hincapié a las efectuadas al artículo 35, fracciones VII y VIII, punto 4º, que versan sobre la materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato y el artículo 5º transitorio de esa reforma, en el que se estableció que el ejercicio de las atribuciones que la Constitución confiere al Instituto Nacional Electoral en esas materias, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para ese ejercicio y los subsecuentes.
- b. El 15 de septiembre de 2020, el Presidente de la República formuló solicitud de consulta popular para llevar a juicio a los últimos cinco expresidentes, por lo que en términos del numeral 3º de la fracción VIII, del artículo 35 constitucional, conoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el análisis de su constitucionalidad.
- c. El 26 de agosto de 2020, el Instituto Nacional Electoral aprobó su anteproyecto de presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 2021, mediante acuerdo INE/CG236/2020, en cuya construcción no contempló recurso alguno para la preparación y organización del ejercicio de participación ciudadana, lo anterior en virtud de que la constitucionalidad del citado mecanismo se encontraba pendiente de ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera previa a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, por lo que el Instituto Nacional Electoral se encontraba imposibilitado para ello.
- d. El Consejo General del Instituto aprobó por unanimidad el Anteproyecto de Presupuesto del Instituto Nacional Electoral para el Ejercicio Fiscal de 2021, por un monto total de \$20,463,797,958.00 (Veinte mil cuatrocientos sesenta y tres millones, setecientos noventa y siete mil, novecientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N.); en cuya distribución, no se contempló solicitud de recurso presupuestal para, hasta ese entonces, la posible celebración de una consulta popular.
- e. El 1º de octubre de 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, determinó que la materia de consulta popular era constitucional, sin embargo modificó el planteamiento de la pregunta original.
- f. El 28 de octubre de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el primero de los decretos que se citaron como impugnados, esto es, "Decreto

por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular”, misma que entraría en vigor al momento de su publicación. Sin embargo el 19 de noviembre de 2020, el legislativo consideró reformar el Decreto de mérito en la parte conducente a la fecha de su vigencia, estableciéndose ésta para el 15 de julio de 2021, ello con el propósito de no generar la suspensión de la difusión de los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, prevista en el párrafo tercero del apartado 4º de la fracción VIII, del artículo 35 de la Constitución Federal.

- g. El 13 de noviembre de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo INE/CG554/2020 del Consejo General de INE por el que se aprueba la propuesta de recursos adicionales al anteproyecto de presupuesto del INE, para la realización de la Consulta Popular el 1º de agosto de 2021, con el objeto de solicitar a la Cámara de Diputados sea considerada en la aprobación del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2021 y se adicione un monto total de \$1,499,392,669.67 (Un mil cuatrocientos noventa y nueve millones, trescientos noventa y dos mil seiscientos sesenta y nueve pesos 67/100 M. N).
- h. El Consejero Presidente del INE hizo del conocimiento de la Cámara de Diputados, así como al titular del Ejecutivo Federal, en cumplimiento de los puntos de acuerdo Segundo y Tercero del Acuerdo INE/CG554/2020, la propuesta de solicitud de recursos adicionales al anteproyecto de presupuesto del Instituto para la realización de la Consulta Popular. Lo anterior, dado que el Instituto, como ya se estableció, mediante acuerdo INE/CG236/2020 aprobó su Anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2021, en cuya construcción no se contemplaron recursos para la realización de la consulta popular.
- i. En ese contexto, el Instituto Nacional Electoral, señaló que las autoridades citadas, habían sido omisas en emitir respuesta en relación a la solicitud de recursos adicionales para llevar a cabo la consulta popular.

Ahora bien, de la lectura de la sentencia, se advierte que el Instituto Nacional Electoral solamente señaló en su demanda de controversia constitucional un concepto de invalidez, estableciendo sustancialmente que el Congreso de la Unión al emitir el “Decreto por el que se expide la convocatoria de consulta popular”, publicado el 28 de octubre de 2020, violaba la autonomía constitucional al subordinarlo respecto de la suficiencia presupuestaria para realizar dicha consulta y, por ende, lo imposibilitaba para cumplir su función constitucional.

En este tenor, el órgano constitucional de referencia señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1º, 35, fracción VIII, 41, base V, apartado A, 49, 75, 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el artículo Quinto Transitorio, del Decreto por el que se declara reformada y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato,

publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019<sup>54</sup>.

Ahora bien, por lo que respecta al trámite de la controversia en cuestión, se resalta que mediante proveído de 11 de diciembre de 2020, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número de expediente 203/2020; asimismo, ordenó que se turnara el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General.

Así, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar como demandados al Poder Ejecutivo Federal, así como a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; requiriendo a los referidos poderes para que, remitiesen copia certificada o ejemplar de los antecedentes de los decretos impugnados.

Además, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que expresaran lo que a su representación correspondiera.

## **2.1. Causas de improcedencia y su desestimación**

Las causas de improcedencia en las controversias constitucionales se encuentran previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, en ese sentido, sólo son reguladas ocho hipótesis bajo las cuales se puede decretar dicha figura procesal.

Por tanto, en comparación con el juicio de amparo, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de Amparo se establecen XXIII fracciones que el Juez Federal está obligado a estudiar, para que se puedan presentar, en su caso, supuestos de improcedencia; de ahí que se advierte una reducción en mucho de lo supuestos bajo los cuales, en su caso, pueda ser viable decretar un sobreseimiento tanto para una controversia constitucional como para una acción de inconstitucionalidad.

La razón de esa considerable variable posiblemente sea en virtud a que los entes legitimados para interponer una controversia constitucional y una acción de inconstitucionalidad se reduce por mucho, respecto los entes que en términos de la Ley de Amparo pueden promover un juicio de amparo.

Ahora bien, para efectos del presente trabajo de investigación, sólo se hará una breve referencia a las causas de improcedencia que hicieron valer las partes

---

<sup>54</sup> **Quinto.** El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.

legitimadas pasivamente a la controversia constitucional 203/2020, en ese sentido se elabora el siguiente cuadro.

PODER DE LA UNIÓN	CAUSA DE IMPROCEDENCIA HECHA VALER	DETERMINACIÓN EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 203/2020
Poder Ejecutivo Federal	Falta de interés legítimo, de la parte actora para promover la controversia constitucional, en términos de lo previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria; la parte actora, en todo caso, debe acreditar una invasión a su esfera de competencias.	Fue desestimada la causade improcedencia; ya que el INE sí aduce una afectación a su esfera competencial en tanto los actos impugnados leimpiden llevar a cabo de manera correcta las funciones que en tratándose de consulta popular, se le confieren en la fracción VIII del artículo 35 de la Carta Fundamental.
Senado	Artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, pues el Senado de la República no tiene el carácter de parte, pues la asignación o etiqueta de recursos económicos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, <b>son actos que se encuentra fuera de su esfera de competencia (senado).</b>	Fue desestimada, ya que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria, tienen la calidad de demandado la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia, por tanto,toda vez que el INE adujo que el Congreso se encuentra obligado legalmente a satisfacer las exigencias que se le demandan, en los que aquella participó, en ese sentido, en la controversiaen estudio, se determinóllamar a juicio al Senado, con el objeto de brindarle la oportunidad de defender tales actos. Aunado a que, la determinación respecto a quién corresponden las facultades que se aducen

		omitidas en la emisión de los Decretos impugnados, es una cuestión vinculada íntimamente con el fondo.
CAMARA DE DIPUTADOS	No hizo valer causa de improcedencia.	

En este sentido, toda vez que en el proyecto de sentencia de la controversia constitucional en estudio fueron desestimadas se entró al estudio del citado medio constitucional, de ahí que en el apartado siguiente se hará una semblanza a dicho análisis argumentativo.

## 2.2. Estudio de fondo

Ahora bien, en razón de que la Primera Sala desestimó todas y cada una de las causas de improcedencia hechas valer por el Ejecutivo Federal y por la Cámara de Senadores, efectuó un análisis de los argumentos esgrimidos por la parte actora; de ahí que, dentro del único concepto de invalidez, sustancialmente refirió que los Decretos impugnados violaban la autonomía constitucional del Instituto Nacional Electoral, pues con ellos se subordinaba respecto de la suficiencia presupuestaria para realizar dicha consulta y, por ende, lo imposibilitaba para cumplir su función constitucional. En ese orden de ideas, o en base a dicho argumento toral, fueron verdaderas las directrices argumentativas que a continuación se referirán.

Inicialmente, el Instituto Nacional Electoral destacó que, el Congreso de la Unión al momento en que emitió los Decretos impugnados lo realizó sin proveer la suficiencia presupuestaria para el adecuado y autónomo ejercicio democrático - consulta popular-; de ahí que aseveró que ante tal acontecimiento se trataba de un acto de naturaleza omisiva, institución jurídico-procesal respecto de la cual el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se había pronunciado

En ese sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que si el INE reclamaba del Congreso de la Unión la emisión de los Decretos ya citados y que los emitió *“sin proveer la suficiencia presupuestaria para el adecuado y autónomo ejercicio de la función electoral”*, se trataba de un acto de naturaleza omisiva respecto de las cuales el Pleno de la Suprema Corte ya se había pronunciado en diversos precedentes<sup>55</sup>, por tanto, de ahí se fundamentaba la procedibilidad del medio de control constitucional hecho valer por el INE.

---

<sup>55</sup> Registro digital: 193445 4. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE IMPUGNAR EN ESTA VÍA LAS QUE SE SUSCITEN ENTRE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE LA LEY REGLAMENTARIA RESPECTIVA, SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE SUS ACTOS POSITIVOS, NEGATIVOS Y OMISIONES. SCJN; 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; P./J. 82/99 ;J

Así la Primera Sala refirió que ante tal supuesto se encontraba ante una cuestión que involucraba al sistema competencial establecido en la Constitución, y que se expresa positivamente de varias maneras:

1. Prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
2. Competencias de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida.
3. Competencias de ejercicio obligatorio, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.

De ahí, bajo dicha clasificación (competencias o facultades de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), existe la posibilidad de no ejercicio de las mismas, lo que nos lleva a hablar de OMISIONES.

Por tanto, de acuerdo a la argumentación efectuada por el Instituto Nacional Electoral y en relación al estudio realizado por la Suprema Corte de Justicia al aludir a omisiones legislativas, en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos, existen las siguientes vertientes:

- OMISIONES ABSOLUTAS por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo.
- OMISIONES RELATIVAS en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente, es decir, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Bajo esa guisa, se aprecia que, tratándose de omisiones legislativas respecto de las competencias de ejercicio obligatorio o potestativo, se puede efectuar la siguiente clasificación:

- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el órgano legislativo tiene una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada, y no la ha expedido.
- Omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio. Cuando el órgano legislativo emite una ley determinada teniendo la obligación o un mandato para expedirla, pero lo hace de manera incompleta o deficiente.
- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo. Cuando el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

- Omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo. Cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo hace de manera incompleta o deficiente.

En ese orden de ideas, la Primera Sala de la SCJN advirtió que el Instituto Nacional Electoral aseveró que los Decretos materia de la litis, eran inconstitucionales, ya que sustancialmente en ellos no se estableció lo relativo a proveerle los recursos necesarios a efecto estar en condiciones de ejercer las competencias que constitucionalmente le son conferidas en materia de consulta popular.

Así, y de acuerdo a la clasificación a que se ha hecho referencia, el Tribunal Constitucional consideró que la argumentación planteada por el Instituto Nacional Electoral, podía catalogarse como una omisión de naturaleza relativa a cargo del Congreso de la Unión, quien fue la que emitió los decretos materia de la Controversia Constitucional.

En ese orden de ideas, y después de que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó los Decretos materia de la controversia, determinó que el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución, y del contenido de la Ley Federal de Consulta Popular; advirtió que no existió ni constitucional ni legalmente una obligación dirigida al Congreso de la Unión, para que al emitir el decreto que contiene la Convocatoria de Consulta Popular, estableciera o determinara los recursos económicos con los que el Instituto Nacional Electoral debería llevar a cabo sus funciones constitucionales en materia de consulta popular.

De ahí que el máximo Tribunal de nuestro país sostuvo que con la emisión de los decretos materia de la controversia constitucional no se presentaba la inexistencia de la omisión referida por el Instituto Nacional Electoral.

Por lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificó como infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Instituto Nacional Electoral, en los que esencialmente sostuvo que el Congreso de la Unión al emitir el decreto por el que se expidió la convocatoria de consulta popular, trasgredía su autonomía constitucional y presupuestaria, al no prever los recursos necesarios y suficientes para que el órgano constitucional de referencia llevara a cabo sus funciones relacionadas con la consulta popular.

Insistiendo pata tal efecto el Órgano Judicial de referencia, que ni la Constitución Federal ni la Ley Federal de Consulta Popular, establecen que el Congreso de la Unión al momento en que expida la Convocatoria de Consulta Popular, deba de proveer el presupuesto que el Instituto Nacional Electoral requiera para llevar a cabo el ejercicio de democracia directa de referencia.

### **3. Aspectos que el Instituto Nacional Electoral tuvo que considerar**

Ahora bien, en el capítulo anterior se delimitaron las razones medulares por las cuales la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación catalogó como infundado el concepto de invalidez hecho valer por la parte actora en el medio de control de constitucionalidad en análisis; sin embargo, dicho órgano jurisdiccional efectúa algunas consideraciones que el Instituto Nacional Electoral tuvo que tomar en cuenta previamente a incentivar la acción jurisdiccional, de ahí que en este apartado se hará referencia a dichos aspectos procesales.

Como primer punto, la Primera Sala puso sobre la mesa que, tal y como el propio órgano electoral nacional lo reconoció, el artículo Quinto Transitorio del *“DECRETO POR EL QUE SE DECLARA REFORMADAS Y ADICIONADAS DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR Y REVOCACIÓN DE MANDATO”*, establece que las atribuciones conferidas al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, **se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.**

En ese orden de ideas, la Sala enfatiza que Instituto Nacional Electoral será quien deberá prever la inclusión en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos que envíe al Ejecutivo Federal, para que éste, en términos de sus obligaciones Constitucionales, lo incluya en el proyecto de Presupuesto de Egresos que remita a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Así, de acuerdo con la argumentación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien es cierto que la Cámara de Diputados debe aprobar recursos suficientes para que el INE en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución, pueda llevar a cabo de manera completa y satisfactoria las consultas populares; también lo es que, corresponde al órgano constitucional electoral presentar, en su caso, la propuesta que se envíe a la Cámara.

Lo anterior, ya que el Instituto es el órgano técnico y especializado en la organización y ejecución de los procesos democráticos en el país y, por tanto, tiene la posibilidad de determinar de manera precisa y con rigor técnico los recursos económicos que requiere para realizar tales funciones que constitucionalmente le fueron conferidas.

Ahora bien, otro aspecto digno de poner de relieve en este apartado es que tal y como aconteció en el caso que nos ocupa, se presentó el hecho de que al momento en que el Instituto Nacional Electoral aprobó su anteproyecto de presupuesto para el Ejercicio Fiscal de 2021, -mediante acuerdo INE/CG236/2020-, en su construcción no contempló recurso alguno para la preparación y organización del ejercicio de participación ciudadana en comento.

Lo anterior, toda vez que la constitucionalidad de la consulta popular se encontraba pendiente de ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la

Nación, de manera previa a la convocatoria que realizaría el Congreso de la Unión, por lo que el Instituto Nacional Electoral se encontraba imposibilitado para ello.

Ante este escenario, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución que ahora se analiza, establece la “fórmula” para llenar dicho vacío legal, pues ante tal supuesto, que en la especie pudiera acontecer en un futuro, refiere que el Instituto Nacional Electoral podrá, precautoriamente, solicitar el presupuesto respectivo e incorporarlo al anteproyecto que envíe.

Lo anterior, para el caso que exista una determinación favorable por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se finalice el procedimiento respectivo de manera afirmativa; la Cámara de Diputados al momento del análisis de tal propuesta y ya contando con los elementos necesarios para saber si se llevará o no la consulta popular, en su caso, apruebe o no el presupuesto *precautorio* solicitado para ese rubro en particular.

En ese sentido, se considera pertinente establecer textualmente lo siguiente:

*“...lo cierto es que, en atención a su autonomía e independencia le compete al Instituto presentar su anteproyecto de presupuesto y, en su caso, incluir el presupuesto para la realización de la consulta popular, pues aun y cuando la referida Consulta se encuentre sub judice, debe presupuestarlo de manera precautoria en el anteproyecto respectivo...”*

Ahora bien, otra cuestión digna de resaltar, es cuando la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puntualmente aseveró que el Instituto Nacional Electoral debió impugnar la aprobación del Presupuesto de Egresos y el monto que le fue asignado, (Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2021), ya que en la resolución analizada se delimitó que, en su caso, esa era la determinación que pudiera haber afectado al Instituto Nacional Electoral.

Para ello, se considera que de manera errónea el Alto Tribunal refiere que dicho acto no fue controvertido y, por ende para la Sala no era posible analizar la constitucionalidad del citado Presupuesto 2021, señalando que dado que ni aún atendiendo a la suplencia de la queja que existe en la controversia constitucional es posible analizar un acto que no fue impugnado, pues la suplencia de la queja no llega al extremo de variar los actos impugnados por el actor y, tener como impugnados actos que no lo son.

Sin embargo, ante tal afirmación, sólo se deja sobre la mesa que, en la realidad, el referido Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2021 sí fue combatido por el Instituto Nacional Electoral mediante la controversia constitucional 211/2020 la cual incluso ya sobreseída en sesión de 12 de enero de 2022<sup>56</sup>.

Finalmente, como último aspecto digno de poner de relieve, es que la Primera Sala estableció que al no existir disposición ni expresa ni tácita que ordenara al

Congreso de la Unión que al momento en que se expidió la convocatoria de consulta popular, debía de proveer el presupuesto que el Instituto Nacional Electoral requería para llevar a cabo la Consulta Popular, además de no haberse advertido violación a la autonomía constitucional y presupuestaria del Instituto Nacional Electoral con la emisión de los actos impugnados, es que reconoció la validez de los decretos combatidos.

#### 4. Alcance de la sentencia 203/2020

Después de analizar la sentencia que dio pauta al desarrollo del presente trabajo de investigación se advierte que lo que procesalmente tuvo que haber acontecido, era que el Instituto Nacional Electoral tuvo que recurrir el artículo Quinto Transitorio, del Decreto por el que se declaró reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019<sup>57</sup>.

Lo anterior se considera, pues ante dicho acto concreto en el cual se estableció la manera en la cual presupuestalmente operaría el Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, era el momento oportuno para inconformarse y no hasta que a la postre se materializaron los decretos que dieron surgimiento a la *Convocatoria de Consulta Popular* y lamaterialización de ésta en el año 2021.

---

<sup>56</sup> <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=278103>

<sup>57</sup> **Quinto.** El ejercicio de las atribuciones que esta Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, **se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.**

## CONCLUSIONES

**Primera.** El concepto democracia, permea en un sistema político, y por ende en sus tres elementos que lo conforman, pues siguiendo al autor Dieter Nohlen, quien visualiza a aquél -sistema político-, como una trilogía compuesta por el sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, así no cabe duda, pues, que la democracia está intrínseca en cada uno de ellos.

**Segunda.** En esa misma línea, es de resaltar que el autor Roberto Niembro Ortega pone sobre la mesa el aspecto de cómo la democracia influye al momento en que el juzgador emite sus fallos, situación que no debe pasar desapercibida pues dicho aspecto puede influir en pro o en contra de los actores políticos que acuden a sede jurisdiccional.

**Tercera.** Los mecanismos de participación ciudadana se presentan en mayor medida en los Estados en los cuales predomina un sistema de gobierno presidencial, pues es éste el que suele generar mayor desconfianza, aunado a que con dichos mecanismos se suele hacer “campaña política” o se utiliza con tintes electorales; todo lo anterior en contraposición a los sistemas de gobierno parlamentario.

**Cuarta.** Con ejercicios de democracia directa como la consulta popular, se pone en evidencia que en México nos encontramos todavía en una democracia aún no consolidada, lo anterior, ya que la cuestión presupuestal para la celebración del mecanismo de participación ciudadana de referencia, no quedó definido de manera clara; sin embargo, también es cierto que con la sentencia dictada en la controversia constitucional 203/2020, la Suprema Corte de Justicia sentó un importante precedente para que en posteriores situaciones presupuestales, el Instituto Nacional Electoral pueda solicitar recursos de manera puntual para dicho mecanismo de democracia directa.

**Quinta.** Con independencia de la cuestión presupuestal que gira alrededor del tema central que ha sido abordado, a manera de crítica constructiva, se pone sobre la mesa si la consulta popular celebrada en México y que dio pauta a la interposición de la controversia constitucional 203/2020 logró su cometido, es decir, si en la especie se perfeccionó la democracia, viéndose reflejado en el aumento de la participación ciudadana en dicho ejercicio.

**Sexta.** La justicia electoral, vista como un elemento que incide para proteger derechos político electorales, o que éstos sean ejercidos de una manera eficiente, es una cuestión que se deja en claro al momento en que la Suprema Corte de Justicia emitió la sentencia que sirvió de análisis para elaborar el presente trabajo de investigación.

**Séptima.** La justicia electoral, al menos en América Latina, está íntimamente relacionada con la democracia, sea por cuestiones históricas, culturales o de

idiosincrasia; por tanto, ésta última debe consolidarse para que así la justicia electoral fluya de una manera en la cual lo ciudadanía no esté preocupada por ella, se deje de politizar con ella, y en consecuencia, los presupuestos destinados para su funcionamiento no sean tan elevados y si en cambio sean aprovechados para otros sectores que impliquen el desarrollo y crecimiento de los respectivos Estados Latinoamericanos.

**Octava.** Después de haber puesto sobre la mesa diversos temas que involucran al sistema político mexicano, se puede concluir que las facultades meta constitucionales (aludidas por el autor Jorge Carpizo), si bien, a finales del sigloXX y principios del siglo XXI, no fueron tan palpables e incluso pudiera decirse fueron disminuyendo, en épocas recientes, dígase con la entrada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador, dichas competencias se encuentran latentes, lo anterior, en detrimento de la justicia electoral del Estado mexicano.

**Novena.** Los mecanismos de democracia directa en México, han sido producto de reformas constitucionales efectuadas en diversos Estados de Latinoamérica, en los cuales, este tipo de ejercicios democráticos son efectuados de manera constante.

**Décima.** De todo lo anterior se pueden plantear algunos cuestionamientos en base a la siguiente aseveración: los mecanismos de participación ciudadana en México, contribuyen a aumentar la confianza democrática, pero ¿realmente lo hacen? ¿O, contrariamente, provocan nuevas formas de manipulación política? Preguntas como estas se pueden seguir enumerando, sin embargo, se alejan un tanto del tema central y presupuestal el cual nos ha llevado a desarrollar el presente trabajo, sin embargo, son un ejemplo de lo mucho que se puede abarcar al momento en que se desarrolla un trabajo de investigación.

**Décima primera** El tema que se desarrolló, de manera colateral lleva implícitas diversas materias o campos de estudio especializado, por ejemplo, ciencia política, derecho constitucional, derecho constitucional comparado, derecho electoral, derecho parlamentario, derecho internacional público, etcétera, de ahí que posiblemente el enfoque que se le dio quedó un tanto limitado, y tan sólo se circunscribió, en lo que trascendió, en la cuestión presupuestal de la sentencia dictada en la controversia constitucional 203/2020.

**Décima segunda.** El aspecto toral de la sentencia en estudio fue que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ante la acción procesal instaurada por parte del Instituto Nacional Electoral en la cual demandó la omisión del legislador para asignar recursos presupuestales, en la especie, no aconteció. En ese sentido, se considera relevante que dicho órgano jurisdiccional estableció la manera en la cual el órgano electoral en comento debe proceder ante un supuesto análogo, lo cual es por demás rescatable.

**Décima tercera.** En el orden de ideas planteado, se considera que lo que en su momento el Instituto Nacional Electoral debió combatir fue el Decreto de 20 de diciembre de 2019, que reformó el artículo 35 constitucional, en especial el artículo

Quinto Transitorio que prevé que el ejercicio de las atribuciones que la Constitución le confiere al Instituto Nacional Electoral en materia de consultas populares y revocación de mandato, se cubrirán con base en la disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y los subsecuentes.

**Décima cuarta.** Se considera que el Instituto Nacional Electoral, en su oportunidad permaneció inerte ante la situación delimitada en el párrafo que antecede, debido a que el escenario en el cual, no sólo el Instituto Nacional Electoral, sino diversos órganos constitucionales autónomos fueron relegados presupuestalmente fue a partir de la entrada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, lo cual, y por lo que respecta al Instituto Nacional Electoral se vio

reflejado cuando a partir de la publicación del presupuesto de egresos de la federación para el ejercicio fiscal 2019 y a excepción del 2024, interpuso sendas controversias constitucionales para combatir dicho recorte presupuestal.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, David, *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*, Great Britain, Cambridge University Press, 2019, pp. XXIII + 258.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *¿Es la revocación de mandato un instrumento plebiscitario?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019, pp. 49.

CONCHA CANTÚ, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta, memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 936.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón (coordinador), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*, México, Tirant lo Blanch, 2017, pp. 2013.

FIX FIERRO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. IX + 115.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, 21ª reimpresión, México, Ediciones Era, S.A. de C.V., 1997, p.p. 333.

HOLMES Stephen y SUNSTEIN Cass R., *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Argentina, Siglo Veintiuno Editores S. A. 2011. pp. 262.

LISSIDINI Alicia, WELP Yanina y ZOVATTO Daniel (compiladores), *Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. pp. 340.

LÓPEZ OLVERA Miguel Alejandro, MEZA MÁRQUEZ Enrique, CONTRERAS MINERO Marco Antonio, ACUAYTE GONZÁLEZ Gerardo, *Los Órganos Constitucionales Autónomos en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2021, pp. XII +142.

MORA-DONATTO, Cecilia, *El Parlamento de México Historia, estructura y funciones*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019. pp. XXX + 390.

NIEMBRO ORTEGA, Roberto, *La argumentación constitucional de la Suprema Corte, a diez años de la reforma de derechos humanos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. XXXVII + 132.

NOHLEN, Dieter, *Ciencia Política y Justicia Electoral. Quince ensayos y una entrevista*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. XII + 287.

## **DICCIONARIOS**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *diccionario electoral*, tercera edición, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017, pp. LVIII +1229.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente.

Ley Federal de Consulta Popular. Vigente

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

## **TRATADOS INTERNACIONALES**

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Carta Democrática Interamericana

Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer