



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**PROGRAMA ÚNICO DE ESPECIALIDADES**

**LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA  
CIUDAD DE MÉXICO**

**TESINA**

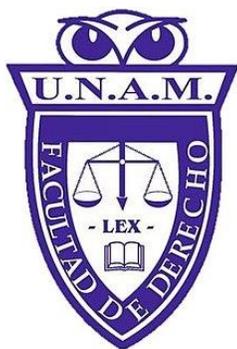
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
ESPECIALISTA EN DERECHO ELECTORAL

PRESENTA:

**LIC. RAÚL ALBERTO MARTÍNEZ MORALES**

DIRECTOR DE TESINA:

**DR. ARTURO GARCÍA JIMÉNEZ**



CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2023



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.

# LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Índice.....I

Introducción.....IV

## 1. DEMOCRACIA

1.1 Concepto.....1

1.2 Clases o especies.....4

1.3 Características.....7

1.3.1 Individualismo.....8

1.3.2 Igualdad.....8

1.3.3 Libertad.....9

1.3.4 Regla de mayoría.....10

1.4 Liberalismo económico y liberalismo político.....12

1.5 Democracia y representación.....16

1.6 Crisis de la representación política.....20

1.7 La democracia de los antiguos pueblos comparada con la de los pueblos modernos.....23

1.8 Los procedimientos universales de la democracia de acuerdo con Norberto Bobbio.....26

1.9 El código de buenas prácticas en materia electoral.....28

1.10	La democracia según Giovanni Sartori.....	30
1.11	La democracia según José Woldenberg.....	35
<b>2. DEMOCRACIA DIRECTA</b>		
2.1	Concepto.....	41
2.2	La democracia semidirecta.....	43
2.3	La democracia representativa y su ineficacia.....	45
2.4	El referéndum.....	47
2.4.1	El referéndum consultivo y resolutivo.....	53
2.4.2	El referéndum obligatorio y facultativo.....	55
2.5	El plebiscito.....	56
2.6	La iniciativa popular.....	61
2.7	La revocación del mandato.....	65
2.8	La democracia directa en México.....	75
2.9	La consulta popular en nuestro país.....	83
2.9.1	La consulta popular de 2021.....	90
<b>3. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>		
3.1	Reforma Constitucional de 2016.....	93
3.2	Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.....	98
3.3	Constitución Política de la Ciudad de México.....	100

3.4 Formas de democracia directa en la Constitución Política de la Ciudad de México.....	102
3.5 Requisitos y condiciones para la democracia directa en la Ciudad de México.....	108
3.5.1 Iniciativa ciudadana.....	113
3.5.2 Referéndum.....	115
3.5.3 Plebiscito.....	116
3.5.4 Consulta ciudadana.....	118
3.5.5 Consulta popular.....	119
3.5.6 Revocación de mandato.....	121
<b>Conclusiones.....</b>	<b>125</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>130</b>

## INTRODUCCIÓN

Por décadas, desde la academia y en distintos foros públicos, distintas fuerzas políticas y sectores de la sociedad venían impulsando la propuesta de transformar profundamente el régimen jurídico-político del que fuera el Distrito Federal.

La reforma política de la Ciudad de México constituye un hito dentro de la vida política y contemporánea de nuestro país, pues representaba la oportunidad histórica de que la República Mexicana avanzará hacia la construcción de una mejor configuración nacional más homogénea y cohesionada, con base en una Ciudad Capital y sede de los Poderes de la Unión que contara con un régimen político y naturaleza jurídica similar a las demás entidades federativas que integran el Pacto Federal.

Aunque desde las reformas constitucionales de 1996 el Distrito Federal fue reconocido como una entidad federativa más autónoma; lo cierto es que jamás conto con las mismas competencias que un Estado en materia legislativa, presupuestaria o administrativa. Después de casi doscientos años de haber sido fundado y luego de un proceso gradual de autonomía, el Distrito Federal desapareció para dar paso a la entidad federativa llamada Ciudad de México.

Los puntos centrales de la reforma los encontramos en los artículos 40, 44 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el primero se afirma que México es una República federal compuesta por “Estados libres y soberanos” “y por la Ciudad de México”. El 44, dedicado a definir la naturaleza de la Ciudad de México, dice que es “la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos”. El artículo 122, que desde 1993 establece la regulación del hoy desaparecido Distrito Federal, norma la organización política, administrativa y jurisdiccional de la Ciudad de México.

La reforma constitucional que contempla la reforma política de la Ciudad de México fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. La reforma, cuya palabra clave es autonomía, elimina casi totalmente la intervención de los poderes federales en la vida institucional de la capital del país. Y decimos casi porque el presidente de la República puede remover de sus

funciones al jefe de la seguridad pública de la entidad federativa y porque el Congreso de la Unión conserva el control del endeudamiento de la capital.

Con base en lo establecido en el artículo séptimo del decreto de reforma política de la Ciudad de México “en lo que concierne a la Constitución local, el documento fundacional de la nueva entidad federativa será aprobado por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México con base en un proyecto de Constitución que será turnado en forma exclusiva por el jefe de Gobierno”. Una cuestión, ciertamente, inédita en la historia política contemporánea de nuestro país, ya que las últimas experiencias que se han tenido en esta materia fueron hace 48 años, cuando se convocaron los Congresos Constituyentes de Baja California Sur y Quintana Roo, que antes eran Territorios y se convirtieron en Estados, luego de que promulgaran sus respectivas Constituciones.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se reunió en la antigua sede del Senado de la República en *Xicoténcatl*, el día 15 de septiembre de 2016 para comenzar con los trabajos hacia la aprobación de la Constitución local. Ese mismo día, el jefe de Gobierno entregó el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea.

La tarea de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue histórica, ya que para hacer más autónoma a la Ciudad y dotarla de una Constitución Política propia, se requirió de una nueva distribución de competencias entre las autoridades locales y federales y, sobre todo, voluntad de sus integrantes para que independientemente de su filiación partidaria, pudieran construir acuerdos en los que hubiera el mayor consenso, tanto por su viabilidad y como por los beneficios que puedan traer para quienes vivimos en esta Ciudad.

El 31 de enero de 2017 se aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017.

La Constitución Política de la Ciudad de México se compone de 71 artículos y 39 transitorios. Dentro de esta, se contempló en el título cuarto llamado “De la Ciudadanía y el Ejercicio Democrático”, un capítulo referente sobre la Democracia Directa, Participativa y Representativa.

En dicho capítulo se prevén que mecanismos de la democracia directa se pueden realizar en la Ciudad de México, estos son: la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación del mandato.

El artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México, reconoce el derecho y el deber de los ciudadanos de la Ciudad de México, de participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por dicha Constitución.

Asimismo, la Constitución Política de la Ciudad de México establece que el Instituto Electoral de la Ciudad de México será el encargado de vigilar el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleven a cabo el referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato. También será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Un dato que me llamó la atención al hacer la presente investigación, es el hecho de que la figura del referéndum y la iniciativa popular estuvieron presentes en la Constitución Política Federal, en relación con el Departamento del Distrito Federal durante el periodo de 1977 a 1987, pero nunca los ciudadanos ni el gobierno hicieron uso de ellos. Igualmente pude corroborar que hasta el momento no se ha realizado en la Ciudad de México ningún proceso electoral local referente a la democracia directa.

Basándome en lo expuesto, me adentré en el estudio de estos mecanismos a fin de tener información relevante sobre el tema. Para fines prácticos esta tesina se divide en tres partes, las cuales contienen lo siguiente:

*Primer capítulo.* En él desarrollé los conceptos operativos que a lo largo de la investigación utilicé. Para lograrlo, en un primer momento se realizó la definición del concepto de democracia, sus clases o especies, sus características. También se definieron los conceptos de liberalismo económico y liberalismo político, representación política y su crisis, esto por tener una estrecha relación con la

democracia. Aquí mismo, incluyo que representa la democracia para tres grandes exponentes del tema, Norberto Bobbio, Giovanni Sartori y José Woldenberg.

*Segundo capítulo.* En este capítulo primeramente definí los conceptos de democracia directa, democracia semidirecta y democracia representativa. Del mismo modo hice una distinción conceptual de lo que es referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato y consulta popular, desde una perspectiva semántica, teórica y jurídica, a fin de precisar cuándo se utiliza uno y cuándo otro, esto con el objetivo de evitar confusiones y ambigüedades. En este mismo capítulo señalo los referentes históricos de la democracia directa en nuestro país.

*Tercer capítulo.* En este apartado desarrollo el tema de la reforma constitucional que contempló la reforma política de la Ciudad de México. Señalo y contextualizo como se dio la transición del Distrito Federal a la Ciudad de México, de igual forma la integración de la Asamblea Constituyente que discutió y aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México. Por último, realizo un estudio de la legislación vigente en lo que concierne a los mecanismos de democracia directa contemplados en la Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

# 1. DEMOCRACIA

## 1.1 Concepto

Empecemos por definir la palabra “democracia”. La palabra griega *demokratia* se compone de *demos*, que quiere decir “pueblo”, y de *kratos*, que quiere decir “poder”. Por lo tanto, traducida al castellano, significa “poder del pueblo”. Si es así, las democracias “tienen que ser” lo que se dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda.<sup>1</sup>

Para Aristóteles, la democracia se define “como el régimen en el cual está vigente la igualdad: la ley de la democracia, entendida de esta manera, establece como norma de igualdad que los pobres no deban tener menos poder que los ricos, ni que unos deban ser dueños del gobierno más que los otros”.<sup>2</sup>

Hans Kelsen señala que “la democracia es la identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo por el pueblo.”<sup>3</sup> Entiende por pueblo, no una masa o conglomerado de hombres, sino el sistema de actos individuales regidos por la ordenación jurídica del Estado.

Asimismo, entiende a la democracia como sinónimo de compromiso. Para este notable jurista, el compromiso se entiende como la solución de un conflicto por una norma que no coincide enteramente con los intereses de una de las partes, ni se opone enteramente a los de la otra. En la medida en que en una democracia el contenido del orden jurídico no se encuentra exclusivamente determinado por el interés de la mayoría, sino que representa el resultado de un compromiso entre los dos grupos, la sujeción voluntaria de todos los individuos al orden jurídico resulta más fácil que en cualquiera otra organización política.<sup>4</sup>

Para Kelsen, la democracia favorece la posibilidad de un compromiso entre los diversos grupos que sostienen opiniones políticas diferentes; es pues, un sistema

---

<sup>1</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, México, Taurus, 2009, p. 5.

<sup>2</sup> Aristóteles, *Política*, p. 11, disponible en <http://www.cch.unam.mx/bibliotecadigital/libros/Aristoteles/Politica.pdf> (fecha de consulta: 03 de abril de 2019).

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980, p. 30.

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, 2ª ed., trad. Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 342.

que le permite a todos expresar su propia orientación y opinión política y tener voz y peso en el proceso de formación de la voluntad colectiva.<sup>5</sup>

La función de garantía o de “defensa” de la Constitución tiene que estar encaminada, por lo tanto, a la protección de los derechos de las minorías, ante todo del derecho a no padecer la tiranía de la mayoría.

Si la esencia de la democracia consiste no ya en la omnipotencia de la mayoría, sino en el constante compromiso entre los diversos grupos que la mayoría y la minoría representan en el Parlamento, y por lo tanto, la paz social, la justicia constitucional se presenta como el instrumento idóneo para realizar esta idea.<sup>6</sup>

En el pensamiento de Kelsen, “garantía de la Constitución” y democracia son conceptos de tal manera interconectados que el control de constitucionalidad asume la tarea de encarnar el último criterio base en el cual se decide “la gran antítesis entre democracia y autocracia”.<sup>7</sup>

Norberto Bobbio indica tres definiciones de democracia; en la primera señala una “definición mínima de democracia” entendida como un “conjunto de reglas que nos dicen quién está autorizado para decidir y cómo (bajo cuales procedimientos) debe hacerlo”.<sup>8</sup> Es decir, la democracia es, simplemente, un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de decisiones colectivas.

En la segunda (la cual no dista mucha de la primera), define a la democracia como “el conjunto de reglas de procedimiento que tienen la finalidad de producir decisiones políticas con el máximo de consenso y el mínimo de imposición”.<sup>9</sup>

En la tercera menciona a la democracia como “el gobierno público en público”, que obliga a los gobernantes a decidir “bajo la luz del sol” y permite a los gobernantes que “vean cómo y dónde se adoptan las decisiones”.<sup>10</sup>

Para Jorge Carpizo, la democracia es “el método y la técnica que permite a los ciudadanos elegir a los dirigentes, quienes se encuentran controlados y

---

<sup>5</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 290.

<sup>6</sup> Kelsen, Hans, *La Garantía Jurisdiccional de la Constitución*, Trad. Rolando Tamayo y Salormán, México, UNAM-IIJ, 1974, p. 42.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>8</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 24.

<sup>9</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003, pp. 380.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

responsabilizados en los marcos que señala el orden jurídico del país, con la finalidad de garantizar el goce de los derechos humanos”.<sup>11</sup>

En este punto, me parece que es importante definir que es un sistema democrático: “Sistema de gobierno donde las decisiones sobre la marcha de la comunidad las toma el pueblo entendido como todos los habitantes con edad suficiente que forman parte de la sociedad”.<sup>12</sup>

Se considera Estado democrático al que está constituido y funciona efectivamente de acuerdo a los principios de la democracia, es decir, elecciones legales y periódicas de los órganos constituidos, respeto a los principios de legalidad y representación política, observancia a los límites del poder y justificación de su ejercicio con base en la atención de las necesidades de las clases mayoritarias y el cumplimiento de la que podría denominarse “teleología constitucional”.<sup>13</sup>

Así como el Estado absoluto es el opuesto del Estado liberal, el Estado autocrático es el contrario del Estado democrático.

Es bien conocida la definición kelseniana de la autocracia como el poder decisional descendente (en el que el poder se encuentra en la cúspide y se transmite desde lo alto hacia la parte inferior hasta imponerse a los individuos que carecen de todo poder y derecho), mientras la democracia se identifica con el poder ascendente, que parte desde la voluntad de los individuos titulares de los derechos políticos hasta llegar al último momento de la decisión política.

La diferencia entre la democracia y otros regímenes políticos reside en el modo como se toman las decisiones.<sup>14</sup>

La democracia es la forma de organización social más importante concebida por los seres humanos a lo largo de la historia. Su difusión universal a partir de la

---

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XI, núm. 119, mayo-agosto de 2007, p.357.

<sup>12</sup> *Diccionario Electoral*, 2ª ed., Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM-IIJ-TEPJF-IFE, México, 2003, p. 349.

<sup>13</sup> Covián Andrade, Miguel, *Teoría Constitucional*, 3ª ed., México, CEDIPC, 2004, p. 345.

<sup>14</sup> Fabbrini, Sergio, *El ascenso del príncipe democrático*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 27.

segunda mitad del siglo XX y primera del siglo XXI, dan fe de su trascendencia para las sociedades de la gran mayoría de los países del mundo.<sup>15</sup>

## 1.2 Clases o especies

El término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Sin embargo, si hoy hablamos también de democracia social y de democracia económica, sería oportuno hablar que entendemos por ello.

La noción de democracia social surge con Tocqueville en su obra *Democracia en América*. Al visitar Estados Unidos en 1831, Tocqueville quedó impresionado, sobre todo por el estado de la sociedad que Europa no conocía. Se recuerda que, en cuanto a su sistema político, Estados Unidos declaraba ser entonces una república y no, todavía, una democracia. Fue cuando Tocqueville, con criterio sociológico, percibió la democracia estadounidense como una sociedad caracterizada por una igualdad de condiciones y guiada, preponderantemente, por un “espíritu igualitario”. Aquel espíritu igualitario, en parte, reflejaba la ausencia de un pasado feudal; pero expresaba, también, una profunda característica del espíritu estadounidense.<sup>16</sup>

De la acepción original se puede deducir en forma fácil otro significado de “democracia social”: el conjunto de las democracias primarias -pequeñas comunidades y asociaciones voluntarias concretas- que vigorizan y alimentan a la democracia desde la base, a partir de la sociedad civil. En este sentido, un término preñado de significado es el de “sociedad multi-grupal”, o sea, aquella estructurada en grupos que se autogobiernan. En consecuencia, aquí democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política.

Democracia económica es, a primera vista, una expresión que se explica por sí misma. Pero sólo en principio, porque desde el momento en que la democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política, y la democracia social se

<sup>15</sup> *Diccionario Electoral*, 3ª ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, TEPJF, 2017, p. 249, disponible en <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html> ((fecha de consulta: 30 de abril de 2019).

<sup>16</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, TEPJF-IFE, 1993, p. 23.

apoya primariamente sobre la igualdad de estatus, en esa secuencia la democracia económica está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado.

Recordemos nociones empleadas hasta hace poco en Latinoamérica como “democracia en transición” donde subyace la idea de un modelo fijo a alcanzar mediante el cumplimiento de una serie de requisitos tales como en primer lugar elecciones limpias, regímenes civiles, respeto a los derechos humanos etc.... Estos ingredientes desde luego, nadie niega que deban existir para que podamos hablar de democracia, pero no es cuestión de cantidades, es en última ratio, cuestión de praxis social, de interiorización de la misma y del grado de obligatoriedad que se le otorgue. Es decir, de conciencia, pero esta como antecedente de la organización y de la práctica social concreta en sus relaciones con toda la sociedad y dentro de esta con el poder.

La idea “democracia en transición” también presenta el problema relativo a la concepción de los cambios de las sociedades tanto en su interior como en lo referente a las transformaciones sociales con respecto a su pasado histórico (idea de progreso) así como también a transformaciones de las relaciones entre unas y otras sociedades como resultado del proceso anterior en determinados espacios geográficos y culturales, (ideas de regionalización y de civilización en el tiempo).<sup>17</sup>

Otro problema que plantea la concepción de la transición a la democracia, es que puede no considerar las llamadas especificidades históricas y culturales de una determinada sociedad, recomendando ingredientes para alcanzar la fórmula que en la práctica resulten desadaptadas o contraproducentes.

En su acepción predominante, la expresión democracia constitucional designa un objeto complejo: un entero sistema jurídico-político. Con mayor precisión se refiere a la amalgama o la síntesis de dos elementos, una forma de Estado y una forma de gobierno: justamente “el Estado constitucional y la forma de gobierno democrática”.

---

<sup>17</sup> Aguilera Peralta, Gabriel, ET, *Los problemas de la democracia*, México, FLACSO, 1992, p. 13.

Se entiende por constitución el documento normativo que instituye la estructura de una colectividad política (de un Estado) en conformidad con dos requisitos esenciales, que corresponden a los que fueron establecidos en el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789: “Una sociedad en la que la garantía de los derechos no se encuentra asegurada, ni la separación de poderes establecida, carece de constitución”. Según este celebre artículo, una constitución, para merecer verdaderamente dicho nombre, debe contener en ella:<sup>18</sup>

- a) Una declaración de los derechos fundamentales;
- b) Una organización de los órganos de decisión colectiva inspirada en (una cierta interpretación de) el principio de la división y/o separación de los poderes.

Por lo tanto, constitución, en un sentido estricto y propio, es la norma, o conjunto de normas, que, por un lado –normalmente en su preámbulo o en su primera parte- reconoce y confiere derechos fundamentales y, por el otro –en su cuerpo o en la segunda parte-, instituye poderes públicos, articulando sus competencias y regulando su ejercicio en función de la protección, de la garantía y de la tutela de los derechos.<sup>19</sup>

En la época contemporánea se entiende comúnmente por constitución un documento que contiene dos “partes”: un *bill of rights* y una *frame of government*, una declaración de los derechos y una cierta arquitectura de órganos y funciones del poder político inspirada en algún principio de división de poderes.<sup>20</sup>

Siguiendo los conceptos anteriores y haciendo una unión de ellos, una constitución democrática es una ley fundamental que satisfaga las condiciones de la democracia, o sea que comprenda como derechos fundamentales constitucionalmente protegidos los derechos de participación política.

Correlativamente se puede entender por democracia constitucional en sentido estricto la forma de gobierno en la que los órganos del poder democrático, además de encontrarse articulados según el principio de separación y/o división, están explícitamente vinculados en su actuación por la norma constitucional, que los

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 24.

obliga al respeto y a la garantía también de los otros derechos fundamentales, en primera instancia los derechos de libertad y los derechos sociales.

La democracia constitucional es un modelo de organización político-jurídica en el que confluyen diversas tradiciones del pensamiento político moderno y que persigue en un solo momento dos objetivos analíticamente distintos: limitar el poder político y distribuirlo entre los ciudadanos. Detrás de esta doble finalidad reposan los derechos fundamentales – de libertad, políticos y sociales- de los individuos que integran la colectividad política. Esto explica por qué en las últimas décadas del siglo XX esta forma de organización institucional fue cobrando fuerza como la mejor forma de gobierno a la que pueden aspirar los seres humanos.<sup>21</sup>

Por nuestra parte podemos distinguir de una Constitución la parte dogmática y la parte orgánica. La primera se refiere a los derechos humanos y sus garantías. La parte orgánica, define la naturaleza y las características del estado mexicano, además de la estructura, el funcionamiento y las facultades de los poderes federales y locales.

La función de la Constitución es limitar el ejercicio del poder político, solo las facultades expresas son las que deben ejercerse y establece las formas de relación entre gobierno y sociedad, constitutivas de la democracia.

### **1.3 Características**

Como vimos en líneas anteriores, la función de la democracia es la de producir decisiones colectivas con el máximo de consenso crítico y con el mínimo de imposición.

En la autocracia, las decisiones políticas, en mayor o menor medida, caen “desde lo alto” sobre la cabeza de sus destinatarios. Por el contrario, una forma de gobierno es democrática cuando las decisiones colectivas son el resultado de un juego político iniciado y controlado “desde abajo” por los ciudadanos, es decir, por los destinatarios de las decisiones colectivas, un juego del que ninguno de ellos debe quedar directa o indirectamente excluido. Los ciudadanos pueden reconocer

---

<sup>21</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p.178.

en las decisiones públicas la expresión de una voluntad no impuesta aun cuando no la compartan, ni hayan votado en sentido contrario, en la medida en que todos han participado en el proceso decisional en condiciones equitativas. Para que se lleve esto a cabo, se necesitan elementos o características que son indisolubles en una democracia:

### **1.3.1 Individualismo**

La Real Academia Española al definir la palabra individualismo, nos da dos acepciones: “Tendencia a pensar y obrar con independencia de los demás, o sin sujetarse a normas generales”; “Tendencia filosófica que defiende la autonomía y supremacía de los derechos del individuo frente a los de la sociedad y el Estado”.<sup>22</sup>

El “pueblo” dejó de ser una masa amorfa para transformarse en un conjunto de individuos que tienen un valor ético en lo singular. En este sentido es posible afirmar que el titular de la soberanía en la democracia moderna no es el pueblo sino los individuos como ciudadanos. Esta tesis, a diferencia de las de Rousseau, abre las puertas para el pluralismo. Además, esta concepción individualista que ésta en la base de la democracia moderna corresponde a la concepción liberal que identifica a cada individuo como igual titular de derechos naturales. Vale la pena advertirlo: se trata de la misma doctrina de los derechos naturales que sustenta al sistema constitucional.<sup>23</sup>

### **1.3.2 Igualdad**

De acuerdo a la Real Academia Española, la igualdad puede ser definida como “el principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones”.<sup>24</sup>

Pero no cualquier igualdad es una igualdad democrática. El individualismo de la democracia es un individualismo ético que implica que todos los seres humanos se consideran personas morales que tienen la misma igualdad.

---

<sup>22</sup> Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/individualismo>.

<sup>23</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *La democracia...*, cit., p. 126.

<sup>24</sup> Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/igualdad>.

Reconocer una misma dignidad a todos los individuos implica reconocerles la misma dignidad política. La democracia, necesariamente, se funda en esta forma de reconocimiento ético: la igualdad democrática consiste en “la igual distribución de poder de decisión colectiva entre todos los individuos miembros de la colectividad a los que las decisiones se encuentran dirigidas, justificada por el reconocimiento (o presuposición) de que todos los individuos son iguales en la capacidad de juicio político. Así las cosas, tenemos que la igualdad que corresponde a la democracia moderna es la igualdad entre los individuos miembros de la comunidad política en el derecho de participación al poder político.”<sup>25</sup>

Así como la igualdad en derechos de libertad negativa es el elemento característico del Estado liberal, la igualdad en el derecho a la participación política es el elemento característico del Estado democrático moderno. Por ello es posible afirmar que la democracia sólo existe a partir de que el sufragio universal es efectivamente reconocido y garantizado.

### **1.3.3 Libertad**

Para la Real Academia Española la palabra libertad significa, en los sistemas democráticos, “un derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas”.<sup>26</sup>

La libertad es un sustantivo que aparece con insistencia en los discursos sobre la democracia. El término sirve para identificar el fundamento en el que se apoya la entera construcción de la forma de gobierno democrática.

Para Michelangelo Bovero, el término sirve para identificar el fundamento en el que se apoya la entera construcción de la forma de gobierno democrática. Sugiere considerar fundamento (o principio) de la democracia la libertad individual, entendida como capacidad (subjética) y oportunidad (objetiva) de decisión racional autónoma de los individuos en materia política: una libertad que subsiste cuando

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 127.

<sup>26</sup> Real Academia Española, disponible en <https://dle.rae.es/libertad>.

el individuo carece de condicionamientos exteriores que determinen su voluntad y es capaz de (está en condiciones de) determinarse.<sup>27</sup>

La libertad de la democracia (como modelo puro) no es la libertad negativa del liberalismo sino la libertad de Rousseau, la libertad como autonomía: “soy libre en la medida en la que tengo la capacidad de gobernarme a mí mismo, de decidir, de determinar mi propia voluntad, de escoger”. Se trata de una libertad que está más cerca de la voluntad que de la acción.

Los individuos serán libres en la medida en que participen directamente en la formación de las decisiones a las que se someterán por ser miembros del grupo social.

Este tema se tocará más a profundidad cuando hablemos del tema de liberalismo.

#### **1.3.4 Regla de mayoría**

Aunque pueda ser una premisa deseable, la unanimidad en una sociedad compuesta por millones de personas es imposible. Esa es la razón por la que una democracia establece el balance entre las mayorías y minorías a través del voto. Las mayorías obtienen el derecho de ejercer el gobierno y llevar a cabo el programa que los llevó a la conquista del poder. A su vez, esas mayorías tienen la obligación de respetar, escuchar y eventualmente llegar a acuerdos con las minorías que tienen una participación en la vida política de la sociedad y un rol muy importante de fiscalización de quienes administran el poder. Esta relación se estructura a través de los partidos políticos, que se organizan para lograr la conquista legítima del poder por la vía del voto ciudadano. Queda claro que un día las minorías pueden convertirse en mayorías y a la inversa.<sup>28</sup>

Dado que los partidos compiten entre ellos, es fundamental contar con una regla que permita la adopción de las decisiones colectivas. De lo contrario la pluralidad, sería como temía Rousseau, la puerta para el caos y la inestabilidad eterna. La regla que ayuda a evitar este riesgo es la regla de mayoría.

---

<sup>27</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la democracia*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002, p. 12.

<sup>28</sup> Diccionario Electoral, *op. cit.*, p. 259.

Tradicionalmente se han propuesto dos clases de argumentos para justificarla: argumentos axiológicos y argumentos técnicos. Según los primeros, sostenidos por ejemplo por Kelsen, la regla de mayoría se encuentra justificada por los valores que promueve: gracias a esta regla de decisión es posible compatibilizar los valores de libertad e igualdad con la necesidad de adoptar decisiones. En cambio, los argumentos técnicos, que son defendidos, entre otros, por Bobbio, justifican la regla de mayoría simplemente porque constituye un instrumento óptimo para decidir en una colectividad cualquiera.

Lo cierto es que la regla de mayoría está relacionada con la forma en la que se ejerce el poder político y no es un mecanismo exclusivo de la democracia. Ciertamente es útil para elegir a los representantes populares y para que éstos puedan adoptar decisiones en los órganos colegiados.

De hecho, la regla de mayoría no es el único mecanismo para decidir en los sistemas democráticos modernos: el pacto o acuerdo entre las partes es un mecanismo perfectamente legítimo para decidir en una democracia. Esto es lo que Kelsen llamaba “compromiso” y que supone que la necesidad de votar puede ser superada cuando se logra un acuerdo por consenso.

Por lo mismo, el valor de esta regla no es moral sino práctico: permite adoptar decisiones cuando la unanimidad es imposible debido a la pluralidad de opiniones. Se trata, simplemente, de un medio útil y necesario para adoptar decisiones colectivas. El que acepta la regla de mayoría como mecanismo para decidir en el presente tiene que aceptar su idoneidad para adoptar decisiones futuras.

Los límites de aplicación se desprenden de la existencia de algunas materias que, por su propia naturaleza, no pueden ser decididas por mayoría. Tal es el caso de las cuestiones científicas, estéticas o morales.

Diversos autores sostienen que los derechos fundamentales son una de esas materias a las que no es legítimo aplicar la regla de mayoría. Por ejemplo, para Luigi Ferrajoli estos derechos son derechos en contra de la mayoría que escapan a su ámbito de decisión. La idea es clara y concisa: no es legítimo restringir ningún derecho fundamental (o alguna garantía de esta clase de derechos) mediante una decisión mayoritaria (aunque la restricción también valdría para la unanimidad).

Desde esta perspectiva los derechos fundamentales son una especie de frontera (un coto vedado en el lenguaje de Garzón Valdés o una esfera indecible en la terminología de Ferrajoli) ante la que debe detenerse la fuerza de mayoría.<sup>29</sup>

El problema real es la construcción de las mayorías en un sistema democrático competitivo porque no siempre son auténticas si se compara con el universo participativo, ya que los niveles de participación en una elección, al menos en nuestro país, son del 60% en promedio tomando como referencia las elecciones que se han llevado a cabo en los últimos 30 años.

#### **1.4 Liberalismo económico y liberalismo político**

El liberalismo surgió, gradualmente, como una forma de oposición a las monarquías absolutas y a su correspondiente régimen económico, el mercantilismo.

El régimen mercantilista presupone la existencia de un Estado, sea representado por una monarquía o por un gobierno republicano, con poderes para intervenir en la economía a fin de promover el desarrollo y redistribuir la renta. Con ese objetivo, favores y privilegios son concedidos a las elites y a los grupos de presión (los “mercaderes”, en el siglo XVIII), en la presunción de que de esta forma se estaría protegiendo al ciudadano de algo desagradable, o proporcionándole algo indeseable. Si no hubiera nadie interesado en producir algo que la autoridad considere necesario y benéfico, el propio Estado puede encargarse de hacerlo.<sup>30</sup>

El mercantilismo se basa en el concepto de que, cuando alguien gana, alguien pierde. En esta noción está implícita la idea de que la mayor riqueza de una nación sólo podría existir como fruto de la pobreza de otras naciones. La quinta esencia de esta doctrina es la creencia de que existe un conflicto irreconocible entre los intereses de las diversas clases de un país y, aún más, entre los intereses de cualquier país y del resto de países.

---

<sup>29</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática... op. cit.*, p. 135.

<sup>30</sup> Stewart, Donald, “¿Qué es el liberalismo?”, *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990, p. 17.

En la época de las monarquías absolutas, la ciencia económica aún no existía como una disciplina autónoma, separada de los demás ramos del conocimiento humano; la idea liberal que surgía – y se rebelaba contra el poder absoluto de los monarcas- era la naturaleza esencialmente política; las ventajas de la libertad económica fueron estructuradas antes de ser explicadas.

En el tapete de la libertad política, en Inglaterra, comenzaron a surgir movimientos en favor de medidas específicas de naturaleza económica, como por ejemplo la abolición de las *Corn Laws* (leyes que garantizaban la reserva de mercado de cereales a los productores ingleses). Mientras tanto, no llegó a darse una explicación de lo que sería una doctrina liberal de economía, ni tampoco se comprendía en aquel tiempo cómo funcionaba el mercado. El propio Adam Smith, considerado el fundador de la ciencia económica, jamás llegó a explicar el funcionamiento del mercado. Se limitó a relatar, con una acuidad extraordinaria, cómo ocurrían las cosas; describió lo que existía y que ya era familiar a sus contemporáneos. De una manera general, sus observaciones son sencillas e incontestables; son registros de la realidad y siguen siendo tan verdaderas hoy como ayer.

Para Adam Smith, el trabajo viene a constituir la fuente verdadera de la riqueza, pero no cualquier trabajo, sino “el trabajo anual de cada nación”; no en particular el trabajo agrícola –como en los fisiócratas-, sino precisamente el trabajo de todas las clases sociales. La cooperación que existe entre los grupos para realizar el trabajo es espontánea y se realiza mediante la división de trabajo.<sup>31</sup>

Pero la división de trabajo tiene sus limitaciones. Así debe considerarse lo dicho por Smith, cuando habla de extensión del mercado, es decir, que a un mercado más extenso corresponde una mayor división y viceversa; esta idea se refiere tanto al mercado nacional como al internacional. La otra limitación está relacionada con el capital, el cual debe acumularse previamente. Claro que entre más amplio sea el mercado habrá más consumidores y, por tanto, mayor necesidad de ampliar las instalaciones y concomitantemente la división del trabajo. Por lo que se refiere al capital, está claro que si no se dispone de dinero suficiente

---

<sup>31</sup> Gómez Granillo, Moisés, *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*, México, Esfinge, 2005, p. 59.

no podrá ampliarse la división del trabajo, puesto que esta medida implica disponer de mayores bienes de capital para poder realizarse.<sup>32</sup>

Al final del siglo XVIII, la idea dominante entre las elites intelectuales era el liberalismo. Ser un intelectual equivalía a ser liberal. A partir de entonces, el soplo de la libertad política y económica cambió a la humanidad. Comenzaron a caer las monarquías absolutas; adviene la separación entre la iglesia y el estado; surge en Estados Unidos el primer régimen constitucional escrito.

Aunque más tarde el liberalismo viniese a ser considerado una “explotación de los más pobres”, las grandes beneficiarias de su advenimiento fueron las masas. Su principal galardón es haber posibilitado un crecimiento poblacional sin precedentes en la historia de la humanidad, acompañado de un aumento en la expectativa de vida y en el confort material. El innegable progreso económico disminuyó la mortalidad infantil, creó empleos, aumentó la productividad, posibilitó la sobrevivencia de un gran número de personas que estaban condenadas a morir por inanición, miseria y enfermedad. La humanidad ganó años de vida, con más comodidad.

Hasta el propio Marx, en el *Manifiesto del Partido Comunista*, reconoce que, “... en cien años, el predominio del capitalismo creó fuerzas productivas más sólidas y colosales que todas las generaciones precedentes en su conjunto”.

Hay los que piensan, curiosamente, que ese desarrollo sería inevitable, natural, y que los empresarios y los capitalistas tan sólo se “aprovecharon” de él, quedándose con la mejor parte. No puede haber mayor equivocación. En economía, frecuentemente, apreciamos los efectos y condenamos las causas; apreciamos el aumento de riquezas, pero condenamos la propiedad privada, el lucro, el libre comercio, la libertad de producir, que son los factores generadores de la riqueza.<sup>33</sup>

Pasando al tema de liberalismo político, encontramos que el absolutismo, se refiere a la forma ilimitada o desvinculada con la que se ejerce el poder político,

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 61.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 18,

independientemente de quién sea su titular: el contrario del absolutismo es el liberalismo, que no es otra cosa que la teoría del poder limitado.

Originariamente, la idea de libertad tiene una significación puramente negativa. Significa la esencia de toda sujeción, de toda autoridad capaz de imponer obligaciones. Pero la sociedad implica orden, y el orden supone ciertas limitaciones. El Estado es un orden social en que los individuos se encuentran obligados a observar determinado comportamiento. En el sentido originario de la palabra libertad, solo es libre, por consiguiente, el individuo que vive fuera de la sociedad y del Estado. Libertad, en el sentido originario del término, es algo que sólo se puede encontrar en ese “Estado de naturaleza” que la teoría del derecho natural dominante en el siglo XVIII oponía “al Estado social”. Tal libertad es anarquía. De aquí que, para ofrecer el criterio de acuerdo con el cual se distinguen los diferentes tipos de Estados, la idea de libertad tenga que asumir una connotación distinta de la originaria, que es puramente negativa. La libertad natural se convierte así en libertad política. Esta metamorfosis de la idea de libertad tiene la mayor importancia para todo nuestro pensamiento político.<sup>34</sup>

El orden social significa la determinación de la voluntad del individuo. La libertad política, esto es, bajo un orden social, es autodeterminación del individuo por participación en la creación del orden social. La libertad implícita en lo que llamamos libertad política es, en el fondo, autonomía.

El liberalismo político se opone a la confusión entre las diferentes esferas de poder, pero, sobre todo, combate la concentración absoluta de los poderes en cada una de esas esferas, es decir, la concentración del poder político, económico o ideológico. La libertad individual será más grande en la medida en que sea más amplia el área de no interferencia del poder político. El pluralismo, social, político e institucional, constituye la verdadera esencia de una democracia liberal.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del...*, cit., p. 338.

<sup>35</sup> Fabbrini, Sergio, *op. cit.*, p. 44.

## 1.5 Democracia y representación

Como vimos anteriormente, las dos palabras griegas de las que se compone la palabra democracia (*demos* y *kratos*) ambas son, aunque en diferente medida, ambiguas. *Kratos* significa fuerza, más aún fuerza aplastante, preponderante, que se impone: es la fuerza del más fuerte. Pero como componente de palabras que designan formas de gobierno, aristocracia o democracia, pasan a indicar el poder legítimo de tomar decisiones colectivas, precisamente aquel poder al que le corresponde la última deliberación y que por ello predomine en última instancia.

*Demos* significa originalmente pueblo, pero la primera ambigüedad radica en el hecho de que con esta palabra ya los griegos indicaban alternativamente la totalidad de los componentes del estado (los ciudadanos), o bien la parte o clase menos elevada, no noble de la sociedad; por ello, con la palabra compuesta democracia los mismos griegos solían indicar dos realidades diferentes, o mejor dicho, sugerían dos interpretaciones diferentes de una misma forma política: la forma de gobierno en la cual el poder de decisión política queda en manos de la asamblea de todos los ciudadanos (bien entendido: los hombres varones, libres), o bien la forma de gobierno en la que el poder de decisión política queda en manos de la parte pobre y no noble de la población que también es la parte más numerosa, la mayoría.

Pero hay un segundo y más grave motivo de ambigüedad, el cual reside en el hecho de que el pueblo, como totalidad de ciudadanos, se pueden presentar dos imágenes opuestas: la imagen de un cuerpo colectivo orgánico, del que los individuos son miembros en el mismo sentido en que un brazo o una oreja son miembros del cuerpo físico y separados del organismo ya no tienen utilidad ni valor; o la imagen del conjunto, de la suma de todos los individuos en cuanto tales, que tienen o pretenden tener valor por sí mismos, como individuos.<sup>36</sup>

La imagen del pueblo como cuerpo colectivo deriva de la imagen de la plaza o de la asamblea contempladas con una sola mirada (se podría decir; es la imagen que se tiene mirando al pueblo desde el balcón del poder). Pero también la plaza o

---

<sup>36</sup> Bovero, Michelangelo, "Democracia y representación", *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1988, p. 3.

asamblea en realidad están compuestas por muchos individuos iguales, en la medida en que éstos puedan ejercer un derecho de decidir efectivo, de aprobar o de desaprobar propuestas, en que cuentan singularmente por uno.

El pueblo como cuerpo orgánico en realidad no decide nada, quienes deciden son los individuos tomados singularmente y la decisión colectiva es o debería ser el resultado de la suma de las decisiones individuales, o sea de los pareceres de aprobación o de desaprobación expresados singularmente por cada uno.

El único caso en el que una decisión del pueblo podría ser interpretado como decisión de un cuerpo orgánico es el de la aclamación, pero la aclamación normalmente es lo opuesto de una decisión democrática: en la multitud de los aclamantes, las personas que eventualmente disienten no cuentan nada. En suma, el pueblo como cuerpo orgánico al cual se le puede imputar una decisión no existe, es una abstracción: los individuos, con sus virtudes y defectos pareceres, aspiraciones y orientaciones, de cualquier manera agregadas y recompuestas, son la realidad. El populismo, en la medida en que se refiere a un genérico e indistinto cuerpo orgánico popular como al pretendido sujeto y/o beneficiario de una política, no es democrático.

Si por democracia se entiende, en un significado mínimo y elemental, el poder legítimo *kratos* de tomar las decisiones colectivas, obligatorias para todos, ejercido por el pueblo *demos* como totalidad o suma de los ciudadanos, entonces el principio de legitimidad de este poder y de sus decisiones es el consenso de la mayoría. Pero la verdadera medida del consenso es el disenso: desde el momento en que es imposible que los individuos siempre estén de acuerdo en todas las decisiones, la libre manifestación del disenso es por lo menos un indicio, sino una prueba de la credibilidad del consenso, y por tanto de la legitimidad democrática de la decisión colectiva. Donde el disenso es impedido, reprimido, el consenso tiende a convertirse de hecho en obligatorio; pero un consenso obligatorio ya no es consenso.

Sin embargo, en los Estados contemporáneos, a la totalidad de los ciudadanos en cuanto tales no les corresponde el poder último de liberación, o sea, el poder de tomar directamente las decisiones colectivas, que son aquellas que son

obligatorias para todos. La decisión directa de los ciudadanos en la asamblea, que parece haber caracterizado una feliz y breve temporada de la antigua democracia ateniense, es sustituida en la época moderna por un proceso decisional complejo, o mejor dicho por varias formas de procesos decisionales indirectos, en los que las decisiones finales vinculantes (leyes, decretos y reglamentos) son tomados por representantes elegidos por ciudadanos. En las modernas formas de gobierno representativas un proceso decisional puede ser considerado democrático y, por tanto, las decisiones políticas pueden ser consideradas democráticamente legítimas, solo si en los cimientos de tal proceso existe la decisión de todos los ciudadanos como electores sobre la orientación y dirección políticas que deberá tener el conjunto de las decisiones políticas finales.

Literalmente se puede hablar de democracia solo si todos los individuos a los cuales estarán dirigidas las decisiones finales del poder político participan en el proceso de decisión, por lo menos en su acto inicial, que es el electoral, y todos participan con igual poder. La democracia, basada en el sufragio universal, requiere de cada uno de los individuos cuenta por uno y ninguno cuenta menos que otro. De aquí la decisiva importancia de la manera como se cuentan los votos: a los diferentes sistemas electorales corresponden resultados de mayor o menor democracia.<sup>37</sup>

La democracia representativa es la que se ha aplicado de manera mayoritaria en las sociedades modernas. El pueblo, a través del mecanismo del voto individual, libre, directo y secreto, elige a sus representantes en los poderes del Estado a partir de las ofertas programáticas de quienes ocupan cargos de servicio público y gobiernan a nombre del pueblo que los ha elegido. Las otras formas, la democracia directa y la democracia participativa, no son contradictorias ni antagónicas con la democracia representativa, son mecanismos que complementan y amplían sus alcances.<sup>38</sup>

Elegir en las modernas democracias representativas, no significa simplemente designar a un individuo que tomará decisiones en mi lugar y en el de todos

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>38</sup> Diccionario Electoral, *op. cit.*, p. 257.

aquellos que lo designaron. Significa expresar un parecer sobre el contenido de las decisiones ya tomadas en el periodo político anterior y sobre el contenido de las decisiones que deberán ser tomadas en el siguiente periodo político; o sea significa decidir cuáles deberán de ser las decisiones políticas, qué dirección política deberán tener. Son objeto de la decisión los programas políticos o mejor dicho, elegir significa ejercer aquel poder, el poder electoral que es la base de la democracia y que consiste en contribuir individualmente con igual valor con respecto de cualquier otro individuo, en la formación de la decisión electoral sobre la futura orientación política. Esta decisión electoral coincidirá con la suma eventualmente ponderada de las decisiones individuales expresadas de manera libre y secreta por los electores, he aquí el significado democrático del principio de mayoría. Está por demás decir que, si los resultados electorales son manipulados y por ello es alterada la proporción respectiva de la mayoría y de la minoría o, incluso si son invertidas las partes, no se puede hablar de democracia.

Pero el principio de mayoría no implica de por sí que la minoría, o sea, el conjunto de los pareceres y de las orientaciones que resultaron perdedoras, según un cálculo correcto de los votos, deba ser excluida del proceso de decisión política. La democracia exige el respeto de la dignidad de cualquier parecer y orientación política y, por tanto, exige que de alguna forma las minorías puedan en todo caso contar, tener peso, hacer oír su propia voz. Sobre todo, la democracia exige libertad de disenso y de crítica, que es la única vía por medio de la cual una minoría puede intentar convertirse a su vez en mayoría en un periodo posterior. Una mayoría irrevocable de hecho o de derecho no es democrática. El punto crítico, de cualquier manera, es el respeto de la decisión electoral, no solo en el sentido obvio y elemental de la no manipulación formal de los resultados electorales, sino también en el sentido de que las decisiones políticas finales (leyes, decretos, reglamentos) deben corresponder lo más fielmente posible al contenido de la decisión electoral, es decir, al conjunto de las orientaciones políticas expresadas por los electores, en las respectivas proporciones.

Asimismo, es importante hablar en este apartado de la democracia participativa, la cual busca ampliar las oportunidades de decidir de los ciudadanos.

El concepto democracia participativa se ha expandido impulsado por la creación de innovadores mecanismos orientados a incluir a la ciudadanía en la discusión y definición de los asuntos públicos, entre los cuales uno de los más conocidos es el presupuesto participativo, que se aplica sobre todo en el ámbito de la democracia local. En ese nivel encontramos también la organización de consejos comunales y consejos o juntas de vecinos.<sup>39</sup>

El concepto democracia participativa se ha expandido, impulsado por la creación de innovadores mecanismos orientados a incluir a la ciudadanía en la discusión y definición de los asuntos públicos, entre los cuales uno de los más conocidos y practicados es el presupuesto participativo. En teoría, la democracia participativa no se contrapone a la democracia representativa, sino que surge como un paliativo frente a algunos de los problemas que acosan a las democracias contemporáneas, como la creciente desafección ciudadana.<sup>40</sup>

La democracia participativa promueve la participación ciudadana incorporando mecanismos que incluyen el voto, pero también otros que promueven la transparencia, el acceso a la información y la deliberación, aun cuando no conduzcan a la toma de decisiones vinculantes. En similar sentido se define la innovación democrática.

### **1.6 Crisis de la representación política**

Transcurridos apenas veintiséis años desde que la democracia electoral se estableció en nuestro país, los signos de insatisfacción e incluso malestar ciudadano por sus resultados abundan. Los porcentajes de votación en las elecciones federales son irregulares y tienden a la baja. El desinterés manifiesto por la política, la falta de confianza en el sistema democrático o el apoyo al autoritarismo con tal de que sea eficaz, se expresan en las sucesivas encuestas de opinión pública, académicas y de la industria. Las expresiones de reclamo de la sociedad civil organizada, desde colectivos populares hasta empresariales, se han

---

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 257.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 282.

multiplicado y subido de tono, propulsadas por la maduración y fortalecimiento de este sector como interlocutor político.

Acaso por sobrevalorar los cambios que traería la mudanza de partidos en el gobierno federal, por una equivocada asimilación entre democracia y alternancia, o por un desconocimiento de los retos y compromisos que la democracia exige una vez instalada, lo cierto es que el descontento con el sistema político es creciente. Un aspecto particularmente señalado es la falta de resultados de los gobiernos “democráticos”, su ineficacia para resolver los problemas económicos y sociales de los ciudadanos, así como su incapacidad de desterrar inercias autoritarias de viejo cuño, tales como la corrupción, la opacidad o el clientelismo.

Escéptica e insatisfecha ante la forma en que se rota y utiliza el poder político, la ciudadanía pudiera verse tentada a seguir alguno de los distintos caminos que son correlato de los déficits críticos aludidos: ceder los avances democráticos alcanzados por un orden autoritario de eficacia económica y social; incrementar el cinismo, la apatía y el desapego respecto al Estado; o bien, la falta de gobernabilidad que en casos extremos lleva a la desobediencia civil.

Se trata de un asunto delicado y universal: como numerosos estudios empíricos en diversos países lo han constatado, la confianza en los gobiernos y la certeza en las elecciones, así como la satisfacción de los individuos con el estado de cosas en los distintos planos –familiar, económico y social-, devienen en rasgos culturales perdurables que se traducen en el apoyo al sistema político y estabilizan y viabilizan el orden democrático.

Llevábamos varios años sin que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta en ambas cámaras legislativas,<sup>41</sup> a pesar de que en el caso de la cámara de Diputados existe ya un “premio” a la primera fuerza de ocho puntos porcentuales de escaños por encima del de votos.<sup>42</sup> Tenemos pues, instalado en el Congreso de la Unión un pluralismo equilibrado que representa a la diversidad de fuerzas políticas organizadas que coexisten en el país. Es quizá uno de los logros más

---

<sup>41</sup> Después de las elecciones de 1988, por primera vez el Partido de la Revolución Institucional no contó con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Y a partir de 1997 no alcanzo los escaños necesarios para ser mayoría absoluta. En el caso de la Cámara de Senadores, sería hasta la elección federal del año 2000 cuando ningún partido obtuvo el número de escaños necesarios para contar con la mayoría absoluta.

<sup>42</sup> Artículo 54, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

decantados del proceso de cambio democratizador, pero por supuesto hace más difícil y tortuosa la toma de acuerdos.<sup>43</sup>

Dejamos atrás aquella presidencia de la República cuyas iniciativas y caprichos eran órdenes que se cumplían invariablemente y hoy en el Congreso de la Unión se requiere diálogo y negociación para sacar adelante cualquier reforma.

El hasta hace poco presidente de la República omnipotente hoy se encuentra acotado por los otros poderes constitucionales. El poder Legislativo y el Judicial, que durante años se mantuvieron subordinados al titular del Ejecutivo, hoy tienen vida, agenda y horizonte propios.<sup>44</sup>

Se trata de asumir que el pluralismo equilibrado parece que llegó para quedarse. El sistema presidencial con multipartidismo, sin mayoría, hace difícil la gobernabilidad en el sentido más estrecho del término: la capacidad de un gobierno para hacer avanzar sus propuestas en el circuito de las instituciones representativas. Pero no será reconstruyendo una presidencia sin contrapesos como lograremos superar este tema.

Tal vez la solución la encontremos en el artículo 89 de nuestra Constitución:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

En la Constitución, el gobierno de coalición aparece como una posibilidad, se requiere la voluntad del presidente y que se logre forjar un acuerdo. Si no, el presidente seguirá al frente de un gobierno de minoría. Es un paso importante en la dirección correcta.

Las ventajas de una coalición de gobierno parecen claras, el presidente contaría con un apoyo mayoritario en el Congreso. A cambio, tendría que incorporar reivindicaciones y preocupaciones de sus coaligados, y no solo eso,

---

<sup>43</sup> Woldenberg, José, *La democracia como problema*, México, El Colegio de México-Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, p. 37.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 38.

tendría que compartir la gestión de gobierno, armando un gabinete bi o multicolor.<sup>45</sup>

Por otro lado, quedarse con un gobierno de minoría implica que cada iniciativa legislativa tiene que ser negociada y pactada con los otros de manera coyuntural. Y además, dado que el gobierno de coalición no es obligatorio, podría incluso experimentarse con él y, en caso de fracasar, se transformaría en un gobierno de minoría.

### **1.7 La democracia de los antiguos pueblos comparada con la de los pueblos modernos**

La conceptualización y ejercicio de la democracia tiene su origen en la Grecia de Pericles en el siglo V a.C., en Atenas. Los ciudadanos se asumían iguales entre sí y, en consecuencia, tenían el derecho de gobernar la ciudad que habitaban. Una de las críticas más frecuentes que se le hace a la democracia ateniense es la evidencia de que ese modelo no reconocía la ciudadanía a las mujeres, los esclavos, los discapacitados y los extranjeros. Sin embargo, es imprescindible juzgar cada época en el contexto de su propio desarrollo y no a partir de los valores e instrumentos de juicio que tenemos hoy. Dicho esto, no se puede menos que aceptar que la democracia ateniense es el origen y referente imprescindible de la democracia moderna. Si bien Grecia es el primer ejemplo inequívoco del ejercicio de la democracia, y sobre todo de su definición teórica, hay consenso en que organizaciones tribales anteriores ejercían formas de democracia con capacidad de decisión entre sus componentes.<sup>46</sup>

Según Norberto Bobbio, existen dos diferencias entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos: una analítica y la otra axiológica. Mientras la democracia de los antiguos era una democracia directa en la que el *demos* adoptaba las decisiones que lo afectaban directamente (en la plaza, en la asamblea), en la democracia moderna las decisiones son adoptadas por los

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 252.

representantes populares. Sin importar la forma en la que ese *demos* era definido (como los más, la masa, los pobres), lo que caracterizaba a la democracia de los antiguos era precisamente la participación directa de aquellos pocos que eran considerados ciudadanos en la adopción de las decisiones colectivas. Por lo mismo, los mecanismos para elegir funcionarios o representantes más bien eran característicos de otras formas de gobierno, como la monarquía y la aristocracia (la “elección de los mejores”), pero no de la democracia.<sup>47</sup>

Esta distinción de hecho también ayuda a entender la diferencia axiológica entre las dos versiones de la democracia: en la Antigüedad, la democracia era el gobierno directo del pueblo, asociado con la masa o la plebe; actualmente es el gobierno de las personas individualmente consideradas. Este hecho, según Bobbio, explica que el juicio de valor sobre la democracia haya cambiado de una etapa histórica a la otra. Es un dato de hecho que, si bien en la actualidad la palabra democracia tiene una connotación fuertemente positiva, en la antigüedad era considerada una de las peores, si no es que la peor, entre las formas de gobierno existentes. Desde Platón en adelante, incluyendo a Aristóteles, se desencadena un torrente de juicios negativos hacia el gobierno popular. La incompetencia, la incapacidad, la intolerancia, la ignorancia de las masas populares (de la plebe) pesaron durante mucho tiempo sobre el gobierno democrático. Esta valoración negativa estaba estrechamente relacionada con una concepción orgánica del pueblo: un cuerpo “del que los individuos son miembros en la misma manera en la que los brazos o las piernas pertenecen al organismo físico por lo que separados del mismo no tienen ninguna utilidad o valor”.<sup>48</sup>

Se trata del pueblo entendido como una más que, mirada desde lo alto, se mueve de manera compactada y decide por aclamación. Actualmente, al menos en teoría, la concepción de la democracia es la contraria: el pueblo está integrado por un conjunto de individuos que valen cada uno de ellos en lo singular. Y esto determina la valoración positiva que la acompaña.

---

<sup>47</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general...*, p. 326.

<sup>48</sup> Bovero, Michelangelo, *Una gramática de la...*, p. 8.

La democracia moderna se caracteriza por la universalización del derecho de participación política, o más bien, por la extensión del mismo a todos los miembros adultos de la comunidad, autóctonos o integrados, es decir, reconocimiento como individuos en el tejido social. Entre la época antigua de la democracia y la nuestra se derrumbaron, en sustancia, dos grandes limitaciones, según las cuales el ciudadano, y en consecuencia participe del poder político, podía ser únicamente un individuo de sexo masculino y libre por nacimiento (es decir, no esclavo). Pero lo que importa subrayar es que en ambos casos (tanto en el caso del sufragio universal, como en el caso del derecho político limitado a los sujetos libres de sexo masculino):<sup>49</sup>

- a) La democracia consiste en la atribución a cada cabeza de un voto<sup>50</sup>, es decir, de una cuota igual (desde un punto de vista formal, y en línea de máxima) de participación en el proceso de decisión política;
- b) Esta atribución igualitaria se justifica basándose en el reconocimiento, o más bien en la presuposición, de que los juicios, las opiniones y las

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>50</sup> Para Héctor Fix Zamudio, el voto es el derecho de participación política por excelencia y consiste en la facultad que tiene el ciudadano de manifestar su voluntad a favor de los candidatos a ocupar cargos de elección popular de todo tipo, es decir, le permite actuar como miembro del órgano encargado de la designación. Fix Zamudio, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2ª. ed., México, 2006, p. 44.

Es pertinente que mencionemos brevemente las clases de voto que existen:

Voto nominal. Implica el voto por un candidato individual. Puede tratarse de elegir un solo candidato en el marco de un distrito uninominal o de elegir un a un candidato individual de una lista.

Voto de lista. Involucra por el contrario la opción del elector no entre individuos, sino entre una lista de candidatos, cada una de ellas respaldadas por un partido político.

Voto personal. Es cuando el propio elector lo deposita en la urna de su respectiva casilla.

Voto a domicilio. Por virtud del cual una comisión de la mesa electoral va al lugar de residencia del elector ya que es imposible el traslado del ciudadano a su casilla respectiva.

Voto por delegación. Comprende la posibilidad legal de conceder autorización a otro para que vote en nombre del que delega por imposibilidad de realizarlo personalmente.

Voto directo. El hecho de que el voto sea directo quiere decir que el candidato o partido político que sea de la predilección del ciudadano recibe directamente el voto.

Voto Indirecto. Presupone la elección de un compromisario que, en un momento ulterior, habrá de proceder a realizar la elección definitiva.

Voto individual. Supone que solo el individuo que cumple los requisitos legalmente determinados, hallándose, pues, en la plena capacidad de goce de sus derechos políticos, puede ser elector.

Voto corporativo. Es el que se ejerce a través de entidades económicas, sociales, laborales, etc.

Voto de aceptación. Nos hallamos ante este tipo de voto cuando el elector está obligado a pronunciarse por un partido en el Parlamento frente a los demás. Su decisión no puede ser matizada, ya que el elector debe limitarse a un pronunciamiento positivo o negativo por los candidatos que le presentan las formaciones políticas.

Voto preferencial. En este caso, el elector sí puede matizar su voluntad, marcando sus preferencias acerca de los candidatos que se sometan a su juicio.

orientaciones políticas de todos los individuos considerados –en un caso los individuos libres de sexo masculino, en el otro todos los adultos integrados en la sociedad- tienen igual dignidad;

- c) Esta presuposición se funda a su vez en la asunción de que las eventuales diferencias de clase social no influyen en la capacidad de juicio o de liberación, es decir, sobre la dignidad política de los individuos.

Situación por la cual sería inequitativo considerar tales diferencias, económicas y sociales en general, como relevantes para excluir a alguien del derecho-poder de decisión política, es decir, para establecer desigualdades políticas entre los miembros de la comunidad.

### **1.8 Los procedimientos universales de la democracia de acuerdo con Norberto Bobbio**

Estas reglas llamadas por Bobbio “universales procedimentales”: expresión abreviada, que ha de entenderse en el sentido de que tales reglas corresponden a los principios inspirados de las normas fundamentales de competencia y de procedimiento – concernientes al “quien” y al “como” de la decisión política- tal como se encuentran en todos los regímenes comúnmente llamados democráticos, o que constituyen los rasgos del concepto “universal”, o que debería ser universalmente compartido, de democracia, al margen de sus especificaciones particulares. Son las reglas que fijan y establecen, precisamente, las condiciones de la igualdad y de la libertad democrática, y del funcionamiento de una democracia que sea compatible y coherente con su función esencial:<sup>51</sup>

- a) Todos los ciudadanos mayores de edad sin distinciones de raza, religión, condición económica o sexo deben gozar de derechos políticos;
- b) El voto de los ciudadanos debe tener un peso igual;
- c) Todos los titulares de derechos políticos deben ser libres de votar siguiendo sus propias opiniones, las cuales deben formarse lo más

---

<sup>51</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general...*, p. 381.

- libremente posible, es decir, en una competencia libre entre grupos políticos organizados en competencia recíproca;
- d) Los ciudadanos también deben ser libres en el sentido de que deben estar en condiciones de escoger entre soluciones diferentes, es decir, entre partidos que tengan programas distintos y alternativos;
  - e) Tanto para la elección como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de mayoría numérica;
  - f) Ninguna decisión adoptada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho a convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.

Las primeras dos reglas establecen las condiciones de la igualdad democrática; la segunda pareja de reglas establece las condiciones de la libertad democrática; la quinta regla, o sea la regla de la mayoría, es una condición de eficiencia de la democracia; la sexta regla representa una condición de salvaguardia o de supervivencia de la democracia y consiste en una limitación del propio poder de la mayoría.

La virtud de estos procedimientos universales, “reside en limitarse únicamente a describir los elementos indispensables sin los cuales una democracia sería inexistente”.<sup>52</sup>

Si las reglas del juego representan las condiciones de la democracia, los derechos fundamentales son sus precondiciones. Refiriéndose específicamente a las “cuatro grandes libertades de los modernos” –libertad personal, de pensamiento, de reunión, de asociación-, Bobbio indica en los derechos correspondientes aquellos que llama “presupuestos” de la democracia: “Estos derechos son el presupuesto necesario para el correcto funcionamiento de los mismos mecanismos procedimentales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego”.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Becerra, Ricardo. *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, 4ª ed., Cal y arena, 2011, p. 555.

<sup>53</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la...*, cit., p. 6.

### 1.9 El código de buenas prácticas en Materia Electoral

Hace 21 años se fundó la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, mejor conocida como Comisión de Venecia, como órgano consultivo del Consejo de Europa en materia constitucional. Su creación respondió a la necesidad de prestar apoyo y asesoría a las nuevas democracias de Europa Central y del Este en el diseño de sus constituciones.

Una de las primeras acciones del Consejo para las Elecciones Democráticas —compuesto por miembros de la Comisión de Venecia, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y el Congreso de poderes locales y regionales de Europa— fue la elaboración y posterior adopción de un Código de buenas prácticas en materia electoral. Directrices e informe explicativo.

Este documento define principios democráticos fundamentales de manera general y en estricto apego al respeto de la soberanía de los estados para definir sus propios sistemas electorales. Así, las directrices se presentan como una hoja de ruta para garantizar la mayor imparcialidad y confiabilidad en las elecciones sin emitir juicios de valor, únicamente recomendaciones para optimizar el funcionamiento de los procesos y prácticas electorales.<sup>54</sup>

Las elecciones con arreglo a los principios comunes del patrimonio constitucional europeo, que son el fundamento de toda sociedad verdaderamente democrática, implican el respeto de cinco reglas fundamentales sobre el sufragio, el conjunto de estos principios constituye el patrimonio electoral europeo:

- 1) Universal. El sufragio universal abarca a la vez el derecho de sufragio activo (derecho al voto) y el derecho de sufragio pasivo (derecho a ser elegido). El derecho al voto y el derecho a presentarse como candidato pueden estar sometidos a cierto número de condición, las más frecuentes son las condiciones de edad y de nacionalidad.<sup>55</sup>
- 2) Igual. La igualdad en materia electoral abarca diversos aspectos. Algunos tienen que ver con la igualdad del sufragio, valor común en el continente;

<sup>54</sup> Alanís Figueroa, María del Carmen, “La utilidad de la traducción al español del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia”, en *Código de buenas prácticas en materia electoral*, México, TEPJF, 2011, p. 7, disponible en [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2012/04/codigo\\_buenas\\_practicas\\_pdf\\_18140.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf) (fecha de consulta: 07 de mayo de 2019).

<sup>55</sup> *Código de buenas prácticas en materia electoral*, México, TEPJF, 2011, p. 27, disponible en [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2012/04/codigo\\_buenas\\_practicas\\_pdf\\_18140.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf) (fecha de consulta: 07 de mayo de 2019).

otros van más allá y no pueden considerarse reflejo de una norma general. Los principios que deben ser respetados en todo caso son: la igualdad en el recuento, la igualdad del poder de voto y la igualdad de oportunidades.<sup>56</sup>

- 3) Libre. El sufragio libre abarca dos aspectos: la libertad de los votantes para formarse una opinión y la libre expresión de esa opinión, es decir, el carácter libre del procedimiento de votación y la exactitud de los resultados.<sup>57</sup>
- 4) Secreto. El secreto del voto es un aspecto de la libertad del sufragio, cuya finalidad es eliminar todas las presiones que pudieran pesar sobre el votante si terceros tuvieran conocimiento del candidato por el que ha votado. El carácter secreto del voto deberá imperar durante todas las etapas del proceso y, especialmente, durante la emisión y el escrutinio de los votos.
- 5) Directo. La elección popular directa de una de las cámaras del Parlamento nacional por el pueblo es un elemento del patrimonio constitucional común de todo el continente. Con reserva de reglas especiales aplicables a la otra cámara, en los países donde ésta existe, debería recurrirse también a la elección directa tratándose de otros órganos legislativos.<sup>58</sup>
- 6) Además, las elecciones deben ser periódicas. El Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos<sup>59</sup> y el Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>60</sup> prevén el carácter periódico de las elecciones. Por lo general, las elecciones legislativas tienen lugar cada cuatro o cinco años; en el caso de las elecciones presidenciales se puede prever un mandato más largo, pero éste no debería exceder de siete años.

La garantía de los principios del patrimonio electoral europeo sólo es posible si se cumplen ciertas condiciones:

- La primera condición, que es de orden general, es el respeto de los derechos humanos fundamentales y, en particular, de las libertades de

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 45.

<sup>59</sup> Artículo 25 b.

<sup>60</sup> Artículo 3.

expresión, de reunión y de asociación, sin las cuales es inconcebible una verdadera democracia;

- La segunda es que la ley electoral deberá gozar de cierta estabilidad y estar protegida contra manipulaciones partidistas;
- La última, de vital importancia, es que el proceso deberá tener cierto número de garantías, sobre todo por lo que respecta a la organización del escrutinio.

Asimismo, la elección no tiene lugar en condiciones abstractas, sino en el contexto de un sistema electoral y de un sistema de partidos permanente.

### **1.10 La Democracia según Giovanni Sartori**

Para este importante estudioso de la Ciencia Política, la democracia debe ser estudiada recordando un significado que es en parte aristotélico (el *demos* son los “pobres”) y en parte marxista (el pueblo es “el proletariado”). Con esta óptica, el pueblo es una parte del *demos*, la más pobre o la más numerosa.<sup>61</sup>

Desde un punto de vista operativo, el *demos* es una mayoría, o bien absoluta o bien moderada, y la doctrina es prácticamente unánime al afirmar que la democracia tiene que inspirarse en el principio de mayoría limitada o moderada.

¿Qué es el poder? El poder es una relación; un individuo tiene poder sobre otro porque lo obliga a hacer lo que de otra forma no haría.

El pueblo es al mismo tiempo, en un primer momento, gobernante, y en un segundo momento, gobernado. Son procesos muy delicados porque si no se vigila el trayecto, si en la transmisión del poder los controlados se sustraen al control de los controladores, el gobierno sobre el pueblo corre el riesgo de no tener nada que ver con el gobierno del pueblo. De eso se encarga la maquinaria del constitucionalismo.

El realismo es contemplar la democracia como realmente es. La tradición realista se remonta a Nicolás Maquiavelo, de quien se dice que se centraba en la “realidad efectual” y que de ese modo descubriría la política, o, mejor dicho,

---

<sup>61</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia en...*, cit., p. 17.

fundaba la autonomía de la política. La fundaba recurriendo a la observación directa y registrando sin tapujos que la política no obedece a la moral.<sup>62</sup>

En cambio, el racionalismo político no acepta la realidad tal y como es; si acaso la construye deductivamente. Y con el tiempo –primero con las utopías, y posteriormente, de la Ilustración en adelante- imagina una sociedad “ideal”, o en todo caso guiada por ideales. Y es el racionalismo el que establece que sin ideales no puede haber democracia.<sup>63</sup>

Estas dos ópticas han producido, por un lado, las democracias empírico-pragmáticas, y, por otro, las democracias de razón. La democracia racionalista por excelencia es la francesa, mientras que la democracia anglosajona es de tipo empírico-pragmático. Mientras que las democracias de tipo francés nacen *ex novo* de una ruptura revolucionaria, la democracia anglo-estadounidense surge de un proceso continuo.

El racionalista tiende a preguntar qué es (la democracia), mientras que el empirista instintivamente tiende a preguntarse cómo funciona.

Si la democracia es gobierno del pueblo sobre el pueblo, será en parte gobernada y en parte gobernante. ¿Cuándo será gobernante? Obviamente, cuando hay elecciones, cuando se vota. Y las elecciones expresan, en su conjunto, la opinión pública.

Se dice que las elecciones deben ser libres. Sin duda, pero también las opiniones deben ser libres, es decir, libremente formadas. Si las opiniones se imponen, las elecciones no pueden ser libres. Un pueblo soberano que no tiene nada que decir de sí mismo, un pueblo sin opiniones propias, cuenta menos que el dos de copas. La democracia es gobierno de opinión, una acción de gobierno fundada en la opinión.<sup>64</sup>

“Participación” es tomar parte activa, voluntaria y personalmente. “Voluntariamente” es un detalle importante, porque, si se obliga a la gente a participar a la fuerza, eso es movilización desde arriba y no participación desde abajo. Insisto: participación es ponerse en marcha por uno mismo, no que otros te

---

<sup>62</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la... cit.*, p. 27?

<sup>63</sup> *Ídem.*

<sup>64</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia en... cit.*, p. 33.

pongan en marcha ni que te movilicen desde arriba. La democracia representativa, que es una democracia indirecta, se ve desbordada y sustituida por una democracia directa.

La democracia directa como tal se basa en las interacciones “cara a cara” entre presentes, entre personas que se influyen mutuamente y que cambian de opinión escuchándose entre sí. En la democracia refrendaría eso deja de ser así, y por tanto deja de haber una democracia iluminada por la discusión que precede a la decisión.

El referéndum no es la institución integrada en la democracia representativa, sino un instrumento que la suplanta y que, precisamente, funda la “democracia refrendaría”. La democracia electrónica constituye su encarnación más avanzada. Allí el ciudadano se sienta ante una mesa con su computadora y todas las tardes, supongamos, le llegan diez preguntas a las que ha de responder “sí” o “no” apretando una tecla. Con este sistema llegamos al autogobierno integral.

Mayoría tiene muchos significados, pero sobre todo dos. Mayoría en el sentido de criterio mayoritario, o bien en el sentido de mayor número. Democracia es mando de la mayoría, si por mayoría se entiende que la democracia se somete, en la toma de decisiones, a la “regla mayoritaria”; pero no es mando de la mayoría si con ello queremos decir que el mayor número gobierna y el menor número es gobernado.

El principio consagrador del poder electivo (creado por elecciones) hasta el siglo XVII era la unanimidad. El paso de la unanimidad a las reglas mayoritarias sólo se produce con Locke, y se produce porque con él el derecho de la mayoría se integra en un sistema constitucional que lo disciplina y lo controla.

Las no democracias se denominan con numerosos términos: tiranía, despotismo, absolutismo, autocracia, dictadura, autoritarismo, totalitarismo. Tiranía y despotismo son términos heredados de la antigua Grecia, dictadura lo es del mundo romano (con un significado muy distinto del actual), mientras que absolutismo y autocracia son algo anteriores, en el vocabulario político, al siglo XVIII. Por último, autoritarismo y totalitarismo son de acuñación reciente.

Autoritarismo deriva de autoridad, fue acuñado por el fascismo como término apreciativo, pero que pasó a ser peyorativo con la derrota del fascismo y del nazismo, ya que denota la “mala autoridad”, es decir, un abuso y un exceso de autoridad que aplastan la libertad. Por lo tanto, el término autoritarismo viene a significar lo contrario de libertad.

Totalitarismo es una palabra que nació con el fascismo, aunque se emplea poco al fascismo, pero es perfectamente aplicable al nazismo y al estalinismo. Totalitarismo deriva de “totalidad” y, por tanto, expresa la idea de algo que lo abraza y lo permea todo. Una nueva óptica respecto a cuándo los regímenes políticos se definían en términos de legitimidad, de ejercicio del poder o basándose en el número de quienes gobiernan. Aquí, en cambio, lo que cuenta es la extensión y la penetración del poder en el tejido social.

Autocracia es autoinvestidura, es proclamarse jefe uno mismo, o bien ser jefe por principio hereditario. Mientras que el principio democrático es precisamente que nadie puede investirse por sí solo, que nadie puede autoproclamarse jefe, y que nadie puede heredar el poder. Por consiguiente, la democracia es “no autocracia”, porque aquí el criterio es un principio de legitimidad; y sobre los principios *tertium non datur*, la legitimidad o bien es democrática o bien no lo es.<sup>65</sup>

Hay una profunda diferencia entre la democracia tal y como la entendían los antiguos y la democracia de los modernos. En ambas el principio de legitimidad es el mismo, pero todo lo demás es distinto. La primera es un ejercicio propiamente dicho, y en ese sentido “directo” del poder, mientras que la segunda es un sistema de “control” y de limitación del poder. La primera no prevé representación, mientras que la segunda se basa en la transmisión representativa del poder.

Nuestras democracias son, democracias liberales. Que es una democracia representativa también en el sentido de que no es una democracia “inmediata”, sino, por el contrario, completamente entretrejida de mediaciones. Así, mientras la democracia de los antiguos se traduce en decisiones de suma cero, la democracia de los modernos se traduce en decisiones de suma positiva. La primera subdividía

---

<sup>65</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia en...*, cit., p. 56.

el *demos* entre vencedores y vencidos, la segunda permite que todo el mundo consiga algo.

El pluralismo<sup>66</sup> debe concebirse como una creencia de valor; presupone e implica “tolerancia”, y por tanto, se consolida negando el dogmatismo, el fideísmo y el fanatismo; exige que la Iglesia esté separada del Estado y que la sociedad civil sea autónoma de ambos. Ésta es la visión del mundo que conduce al liberalismo y, posteriormente, a la democracia liberal.

Existe una larga lista de tipos de igualdad: política, social, jurídica, hasta la igualdad económica radical (nada para nadie). La igualdad que hoy más nos interesa es la “igualdad de oportunidades”; y también esa igualdad es bicéfala, puede entenderse de dos formas radicalmente distintas. En una primera acepción, las oportunidades iguales vienen dadas por un acceso igual. En la segunda, vienen dadas por puntos de partida iguales. En el primer caso se pide el mismo reconocimiento para los mismos méritos y las mismas capacidades. Por tanto, esta igualdad promueve una meritocracia: carreras iguales para capacidades iguales, igualdad de oportunidades para llegar a ser desiguales. En el segundo caso se pide que se igualen las condiciones de partida. Así, mientras que la igualdad de acceso elimina obstáculos, la igualdad de puntos de partida exige fabricar dichos puntos. El acceso igual se aborda con procedimientos de acceso.<sup>67</sup>

La democracia es una “gran generosidad”, porque para la gestión y la creación de la buena ciudad confía en sus ciudadanos. Pero los estudios sobre la opinión pública ponen en evidencia que esos ciudadanos lo son poco, dado que a menudo carecen de interés, que ni siquiera van a votar, que no están mínimamente informados. Por tanto, decir que la democracia es una gran generosidad subraya que la democracia siempre está potencialmente en peligro.

---

<sup>66</sup> Pluralismo es un concepto que abarca una doble acepción. Por una parte, la verificación empírica de la existencia dentro de las sociedades de diversos intereses, organizaciones, estructuras sociales, valores y comportamientos que confluyen en el juego del poder político con distintas capacidades. Por otra parte, pluralismo recoge una visión normativa tolerante de esa realidad social que le otorga un carácter democrático, en la medida en que la vida en comunidad resulta de la confluencia regulada de diversas visiones sobre ella.

<sup>67</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la...?*, cit., p. 180.

### 1.11 La Democracia según José Woldenberg

Durante la segunda mitad del siglo XX, México era un caso paradigmático de país gobernable, o para decirlo en términos hoy en boga, de un país con alto grado de gobernabilidad. El problema era otro: restricción a las libertades políticas, falta de competencia electoral, defectuosa representación, déficit democrático. Era un México en el cual la formalidad constitucional (una República federal, representativa y democrática) no se correspondía con el México real (preminencia del Ejecutivo sobre el resto de los poderes constitucionales, fuerte centralismo político y una sola vía partidista para ocupar los puestos de representación). La historia de los últimos 40 años fue la de ese acomodo: transitar de un sistema político hegemonizado por un solo partido hacia otro régimen, propiamente democrático.

A lo largo de varias décadas se pensó que la democracia sería una solución para desmontar una pirámide autoritaria construida durante la posrevolución, dar vida al equilibrio entre los poderes constitucionales, hacer realidad el federalismo diseñado en la Constitución, permitiría además el ejercicio de las libertades, la convivencia y competencia de la pluralidad política, la alternancia en los diferentes niveles de gobierno.

Para José Woldenberg, la democracia es una fórmula de gobierno que permite la convivencia y la competencia institucional de la diversidad y que ofrece la posibilidad de cambiar los gobiernos sin el uso tradicional de la violencia.<sup>68</sup>

El cambio en la esfera electoral fue el motor y vehículo para un aprendizaje democrático de mucho mayor alcance. Vale la pena subrayarlo porque a menudo escuchamos voces que critican el curso de la democratización mexicana o que desdeñan los frutos de la transición por su carácter electoral. Pero no es verdad: la limpieza en los comicios, las reformas electorales eran las piezas que hacían falta para echar andar una serie de cambios políticos y culturales que rebasaron con mucho el ámbito electoral y que modificaron el mapa de la representación; la forma de gobierno, el funcionamiento del Estado vitalizaron las libertades públicas

---

<sup>68</sup> Woldenberg, José, *op. cit.*, p. 22.

y erosionaron cada uno de los resortes autoritarios. Por la vía de las elecciones, México entró a un régimen político totalmente distinto y de carácter democrático.

Se transformaron los órganos y procedimientos electorales para inyectarles imparcialidad, se remodelaron las condiciones de la competencia para hacerlas equitativas, se creó una fórmula para procesar el contencioso electoral por una vía jurisdiccional (antes los colegios electorales calificaban las elecciones), se modificaron las disposiciones para la integración de las cámaras del Congreso para hacerlas receptoras de la pluralidad política, se crearon nuevas regulaciones para el registro de partidos, agrupaciones políticas y coaliciones y se democratizó la vida política del Distrito Federal<sup>69</sup> (ahora Ciudad de México).

Las elecciones fueron el vehículo para cambiar el régimen. Conviene recordar los rasgos esenciales del mundo político del cual venimos:<sup>70</sup>

- a) Partido hegemónico
- b) Presidencialismo con enormes capacidades constitucionales y metaconstitucionales. El presidente en el vértice del mecanismo de decisión y negociación.
- c) Subordinación de poderes (Legislativo, Judicial) al Ejecutivo.
- d) Federalismo formal, centralismo real.
- e) Subordinación de organizaciones sociales, sindicales, empresariales al poder político.
- f) La decisión sobre quien gobernaría estaba en manos de una coalición cerrada.
- g) Elecciones sin competencia.
- h) Partidos de oposición testimoniales.
- i) Leyes electorales restrictivas.

¿Y que tenemos hoy?

- a) Un régimen pluripartidista y competitivo.
- b) Presidencialismo acotado.

---

<sup>69</sup> *Ídem*, p 20.

<sup>70</sup> Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, p. 29.

- c) Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial adquieren su independencia.
- d) Los diferentes niveles de gobierno también multiplican sus grados de autonomía y operan por sí mismos.
- e) Se autonomizan también los grupos sociales.
- f) Las elecciones son altamente competidas.
- g) Las leyes electorales se han abierto.
- h) La decisión sobre quien gobernara la tienen los ciudadanos.

Pero lo más importante es asimilar la magnitud del cambio que se ha logrado, más allá de victorias, derrotas o conflictos circunstanciales. Ha cambiado y sigue cambiando la naturaleza del poder político en México en un sentido democratizador porque el régimen electoral permite que el ciudadano de a pie, con su voto, decida quien gobierna. Y todo esto ha sido posible, en lo fundamental, sin violencia, a través de la ley, recurriendo a la negociación y apelando a millones de votantes.<sup>71</sup>

Es posible afirmar la existencia de un sistema democrático en México. La noción se sustenta en lo que la realidad arroja: contamos con un sistema de partidos competitivo, con instituciones electorales sólidas, con una opinión pública libre y que ejerce su capacidad de crítica, y con una ciudadanía que puede elegir entre opciones políticas alternativas mediante el voto.<sup>72</sup>

Sin embargo, el débil e inestable crecimiento económico, la desigualdad, la precaria cohesión social, el déficit Estado de derecho, la disímil y polarizada ciudadanía, la espiral abrumadora de violencia, la corrupción, no solo impactan la percepción sobre nuestra democracia, sino la calidad de nuestras relaciones políticas y sociales. Es ése el caldo de cultivo del malestar. Y mientras como sociedad y Estado no se amplíe el campo de visión para ubicarlas en el centro del debate y las políticas públicas, la desilusión seguirá incrementándose.

A quienes les parece muy poca cosa las elecciones porque no son capaces de resolver los verdaderos problemas del país. Ni la desigualdad, ni la falta de

---

<sup>71</sup> *Ídem*, p. 30.

<sup>72</sup> Becerra, Ricardo. *et al.*, *op. cit.*, p. 558.

crecimiento, ni la delincuencia, ni la violencia intrafamiliar, son resueltas por las elecciones. Y en efecto, tienen razón. Lo que sucede es que las elecciones y en general la democracia están diseñadas para solucionar dos problemas específicos pero cruciales: el de la coexistencia de una pluralidad de opciones políticas y el de ofrecer una vía institucional y pacífica para nombrar y remover a gobernantes y legisladores.

“No hay malestar con la democracia, pero hay malestar en la democracia”. Y ese malestar por supuesto es expresión de la forma como la democracia se reproduce y de los resultados escasos que en materia de mejoramiento de las condiciones materiales de vida acompañan a su expansión. Hay que impedir que el malestar en la democracia se convierta en malestar con la democracia.

La falta de crecimiento económico suficiente en las últimas tres décadas es quizá la fuente de desencanto más poderosa. Una economía que no genera los empleos formales suficientes, que no mejora los ingresos y las condiciones de vida material de la mayoría, que produce millones de jóvenes sin lugar en el mercado de trabajo o en los centros de educación superior, en un marco de desigualdades rancias, tiene que causar frustración, desaliento, malestar. A querer o no, los regímenes políticos también son evaluados por la capacidad para atender las necesidades de su población y, por desgracia, el proceso de transito democratizador y los primeros años de la democracia han coincidido con un estancamiento económico.

Aunado a lo señalado, la gran desigualdad que vive nuestro país, el 1% más rico de la población concentra el 12.5% del ingreso, mientras el 40% más pobre sólo alcanza el 11.1% del mismo.<sup>73</sup> Las sociedades más desiguales tienden a tener mayor incidencia de obesidad, más embarazos adolescentes, más delitos violentos, más población en reclusión, más drogadicción, más problemas de salud mental, menor movilidad social, menor esperanza de vida, peor desempeño educativo.

---

<sup>73</sup> CEPAL, Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/S2007590\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/S2007590_es.pdf).

La necesidad de un crecimiento económico sostenido, que genere empleos, abata la pobreza, disminuya las inequidades, deben ser los objetivos centrales de una política que subordine los medios a los fines.

Y si a todo lo anterior le sumamos la espiral de violencia que en los últimos años ha sacudido al país, el panorama no parece alentador. El clima de violencia desatada y sus secuelas crean un ambiente de desconfianza mutua y producen un descrédito de las autoridades inmenso.

La necesaria respuesta del Estado a esa violencia, por desgracia, no siempre se ha ajustado a la ley y al respeto a los derechos humanos, lo que tiende a desatar dinámicas de venganza y crispación que acaban conformando un círculo infernal. Porque una cosa es utilizar la fuerza legítima del Estado y otra, muy distinta, la violencia sin ley.

El Estado ya no es lo que era o lo que imaginábamos que era: una entidad todopoderosa capaz de imponer el orden en el momento en que lo quisiera. Si algo ilustra la crisis actual son las limitaciones, carencias, contrahechuras, y porosidades de las instituciones encargadas de la seguridad. Si a eso le añadimos que muchos gobiernos municipales están más que corroídos por el crimen organizado, gobiernos estatales omisos o impotentes; e incluso, el gobierno federal aparece, en un primer momento, rebasado. Da la impresión de que no es que no quisiera, sino que no puede actuar con rapidez y suficiencia. Ello por sí mismo carga las tintas de la gravedad del asunto. No se trata de entidades que pueden y no quieren, sino que quieren y no pueden.

Combatir al crimen organizado respetando los derechos humanos, al mismo tiempo que se limpian y regeneran las instituciones estatales encargadas de dicho combate, aislando y sancionando a los grupos violentos, es una operación necesaria pero nada sencilla, obligada pero con altos grados de dificultad. Y si además se quiere tener una opción de mediano plazo, es necesario actuar sobre el caldo de cultivo social que fomenta desesperación, amargura y rencor.

México pasó de un sistema de partido hegemónico a otro plural y competitivo, de elecciones rituales y sin competencia a comicios muy disputados y con ello el mundo de la representación fue ocupado por una diversidad de corrientes

políticas. Ello transformó una presidencia casi omnipotente en una presidencia acotada por otros poderes constitucionales y fácticos; un Congreso subordinado a la voluntad presidencial en un Congreso vivo, tenso, equilibrado, en el cual ninguna fuerza puede hacer y deshacer a voluntad; una Corte que en materia política era similar a un cero a la izquierda en una Corte que resuelve controversias entre poderes, etc.

En suma: avanzamos en la democratización del país. Este acto de reconocimiento podría ayudarnos a colocar la política mexicana ya no en su agenda por los procedimientos democráticos sino en su agenda sustantiva: la pobreza, la desigualdad, la corrupción, el grave problema de inseguridad que vivimos actualmente, etcétera. Apenas hemos resuelto la cuestión democrática; falta todo lo demás.

## 2. LA DEMOCRACIA DIRECTA

### 2.1 Concepto

Para Norberto Bobbio es importante el significado de Estado democrático: “Es aquel que se funda en un pacto de no agresión entre distintos grupos políticos, y en la estipulación, entre esos mismos grupos, de un conjunto de reglas que permiten la solución pacífica de los conflictos que puedan surgir”.<sup>74</sup>

La democracia directa es aquella en la que los propios ciudadanos participan de la elaboración, la discusión y votación de las leyes y todas las medidas de gobierno. Este tipo de democracia, surgida en Grecia (siglo V A.C.), era posible porque la comunidad era relativamente pequeña y eran pocos los individuos considerados ciudadanos, con derecho a participar. Atenas es el ejemplo más representativo de este tipo de democracia, sólo los varones, adultos, libres (es decir, no esclavos), nacidos en la ciudad y a su vez hijos de ciudadanos atenienses podían participar en la Asamblea, el lugar de reunión, discusión y decisión de los asuntos públicos.<sup>75</sup>

Kelsen precisa el contexto histórico de la democracia directa y dice:

La antigua democracia (Grecia y Roma) era directa, puesto que la voluntad estatal era directamente creada por resolución mayoritaria de los ciudadanos reunidos. Tal forma de Estado se encuentra también en otras partes, especialmente en los pueblos primitivos y con anterioridad a la imposición del principio de mayorías, de modo que las resoluciones de la asamblea popular eran adoptadas por unanimidad (así, por ejemplo, entre los hermanos).<sup>76</sup>

Por su parte, Bobbio determina a la democracia directa en oposición a la representativa y manifiesta que:

Bajo el nombre de democracia directa se encuentran todas las formas de participación en el poder que no resuelve la representación (ni la representación de los intereses generales o política, ni en la representación de los intereses particulares u orgánicos: a) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo y por tanto revocables; b) el gobierno de asamblea, es decir el gobierno no sólo sin representantes irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados; c) el referéndum).<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, p. 206.

<sup>75</sup> Cabrera Dircio, Julio, *Estado y Democracia. Un Acercamiento a la Revocación de Mandato*, México, Ediciones Coyoacán-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2010, p. 141.

<sup>76</sup> Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, 2ª ed., trad. Eduardo García Máynez, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 435.

<sup>77</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 217.

En dirección semejante, Sartori señala sobre la democracia directa: “En la democracia directa el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, mientras que la democracia indirecta equivale básicamente a un sistema de limitación y control del poder”.<sup>78</sup>

Serafín Ortiz, aduce sobre la democracia directa “la democracia directa se define como la forma de gobierno en la que la totalidad del pueblo crea directamente las normas jurídicas que deben regular su conducta social y política”.<sup>79</sup>

Así pues, la democracia directa se entiende desde el punto de vista en el contexto histórico, a una democracia ejercida por todo el pueblo, sin intervención de ningún representante; doctrinariamente puede ser conceptuada con el mismo sentido o también como aquella que admite ciertos grados de representación; es decir, aquella que integra al referéndum y al plebiscito. Sin embargo, se debe precisar que esta última conceptualización, indistintamente se denomina democracia directa o semidirecta.

La tarea de democratizar por parte de quienes gobiernan, debe crear las condiciones para que sus habitantes puedan ejercer sus derechos políticos, sociales, culturales, y que éstos se reflejen en sus libertades, es decir, debe existir un compromiso mutuo para construir una gobernabilidad democrática.

En la mayoría de los países de Europa y América, la democracia está asociada a la forma representativa de gobierno; este sistema de representación hasta el momento ha garantizado el derecho al sufragio, pero ha estado generando una falta de legitimidad de la autoridad, aunque por este medio se ha tratado de asegurar el ejercicio de las libertades política y civiles de la población.

En las democracias modernas sólo excepcionalmente se recurre a la vía directa, cuando es necesario llamar al pueblo a decidir sobre una ley o medida especial, es el caso de referéndum, el plebiscito y la consulta popular.

Las acciones democráticas nos llevan a buscar mejores mecanismos para la participación política y que ésta sea un instrumento útil para la canalización de

---

<sup>78</sup> Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia 2. Los Problemas Clásicos*, España, Alianza Universidad, 1991, p. 346.

<sup>79</sup> Ortiz Ramírez, Serafín, *Derecho Constitucional Mexicano. Sus Antecedentes Históricos. Las Garantías Individuales y el Juicio de Amparo*, México, Cultura, 1991, p. 250.

interés y resolución de problemas colectivos, la gestión política sugiere una mayor transparencia, un nuevo protagonismo y exige una mayor moralidad de la vida pública.

La participación política de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan a la convivencia, la posibilidad de acceder a los centros de decisión política, las elecciones, el consentimiento, la confianza en los representantes políticos, la aceptación de leyes concretas son elementos que un ciudadano normal lleva a cargo de su vida política, todos estos actos presuponen un ámbito en el que se legitima el poder político y el derecho.<sup>80</sup>

El principio de legalidad se fundamenta en el de legitimidad, y cuando hablamos de la democracia se fundamentaría en la legitimidad democrática que nos lleve a una democracia liberal, que incluya tanto la democracia representativa como la directa; una democracia que incorpore instituciones convencionales de la sociedad política más los movimientos e iniciativas populares de la sociedad civil. Una democracia donde las demandas del ciudadano tengan acceso a los organismos de decisión, donde el ciudadano cuente realmente y pueda controlar el poder político.

En conclusión, la democracia directa puede efectivamente ser introducida en todos los diferentes niveles de gobierno. Se podría comenzar desde abajo, desde el nivel local, o desde arriba, a nivel nacional. Y por supuesto podría tomar diferentes formas.

## **2.2 La democracia semidirecta**

En primer término, debemos aclarar que cuando hoy en día hablamos de democracia semidirecta, no nos estamos refiriendo al total reemplazo de los actuales sistemas representativos por un sistema de gobierno donde todas las decisiones son tomadas directamente por los ciudadanos y no existe ningún tipo de delegación del poder decisorio. El referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocación del mandato en todas sus variantes, a las que se hará referencia

---

<sup>80</sup> Fernández García, Eusebio, *La Obediencia del Derecho*, España, Civitas, 1987, p. 158.

en este trabajo, no son el equivalente a la democracia semidirecta o directa en el sentido riguroso del término, al menos el que ha adquirido en la historia política, sino un complemento de los gobiernos representativos o indirectos característicos de las democracias modernas.

La democracia semidirecta supone, además de la existencia de un sistema representativo, el pueblo eligiendo a los gobernantes, la participación de los ciudadanos en una decisión generalmente elaborada por sus representantes.<sup>81</sup>

Se ha dado el calificativo de democracias semidirectas a aquellos sistemas que, siendo representativos y democráticos, reconocen complementariamente en su marco legal, para ser aplicadas en circunstancias específicas y extraordinarias, ciertas figuras de participación directa de la ciudadanía en procesos legislativos, toma de decisiones en asuntos públicos o destitución de servidores públicos, a saber, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, revocación de mandato, etc. (figuras que podrían ser ubicadas dentro del género de consultas populares).<sup>82</sup>

La democracia semidirecta es un modelo que “se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental”.<sup>83</sup>

En el constitucionalismo democrático moderno las formas de democracia semidirecta se conciben como instrumentos no para sustituir sino para complementar las instituciones de la democracia representativa.<sup>84</sup>

Estos institutos de democracia semidirecta surgen para evitar que las instancias representativas, y especialmente el Parlamento, adquieran la condición de monopolistas de la representación y se conviertan en protagonistas únicas de la formación de la voluntad del Estado.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 132.

<sup>82</sup> Red de Conocimientos Electorales, disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/ff/ffa/ffa02/ffa02e/default>. (fecha de consulta: 02 de agosto de 2019).

<sup>83</sup> Corona Nakamura, Luis Antonio, “Democracia Semidirecta en México”, en Gutiérrez Rodrigo y Valadés Diego (coords.), *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 194.

<sup>84</sup> González Schmal, Raúl, “Democracia Semidirecta y Democracia Participativa”, en Gutiérrez Rodrigo y Valadés Diego (coords.), *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 94.

<sup>85</sup> Martínez Sospedra, Manuel, *Derecho constitucional español*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1995, p. 307.

Cuando se analiza la introducción de estos mecanismos en las legislaciones de los países, como ha sido reglamentado su ejercicio y cuáles han sido sus resultados, no se está exento de un juicio de valor sobre estos mecanismos que, a su vez, determina el criterio utilizado a la hora de analizar críticamente como han sido diseñados.

Ahora bien, la mayoría de críticas a los mecanismos de democracia directa (o semidirecta), y el mayor temor que su utilización provoca, tienen que ver con este punto. Es decir, con la posibilidad de que las decisiones tomadas en forma directa por el pueblo, le garantizan a la mayoría resultante el poder de imponer sus preferencias, su voluntad, cualquiera que sea ésta, a toda la comunidad de ciudadanos. Si aceptamos un sistema de gobierno directo, se sostiene, nuestra libertad queda sujeta a la voluntad de una mayoría que a través de una votación encuentra legitimidad para avanzar sobre nuestros derechos.

Cabe recordar, en este sentido, el temor de Tocqueville a que el principio de la mayoría dé legitimidad a una “tiranía social” que existe y supone costos y excesos.

### **2.3 La democracia representativa y su ineficacia**

Se habla generalmente de la democracia representativa como la única posible en el Estado moderno y esta afirmación tiene el respaldo de los hechos.

Ellos, a pesar de ser negativos en numerosos casos, constituyen una prueba convincente. También los son las razones. Nadie puede suponer que millones de individuos ejerzan el poder con su carga de atención a los más variados y numerosos asuntos que abruman con su magnitud y que se renuevan día a día. Es lógico, entonces, que esa multitud confíe a un pequeño número de personas las funciones que les es imposible ejercer por sí mismos.

En todas partes son los representantes quienes abordan las resoluciones de los problemas y adoptan las decisiones que consideran convincentes. En todas partes, también, el usufructo personal o de bandería política es notorio, mientras las promesas electorales y las realizaciones efectivas son, casi siempre, el

anverso y el reverso de una medalla, hasta el punto de que la elección puede llegar a ser una suerte de patente de corso.<sup>86</sup>

Conviene, sin embargo, distinguir a los pueblos según el grado de su desarrollo. El sistema puede funcionar eficientemente en algunos casos y fracasar en otros.

A este respecto, la clasificación de los países en desarrollo y subdesarrollados debería ser sustituida por la de los pueblos en maduros e inmaduros (políticamente hablando). Lo que importa, efectivamente, no es el avance industrial sino la mejoría humana. Aquel significa, en la mayor parte de los casos, si no en todos, un proceso de deshumanización. Es un avance “hacia fuera”, si podemos hablar en estos términos, no “hacia adentro”.

Desde el punto de vista de la democracia representativa, que se identifica con la aplicación de un sistema que incluye al Estado y los tres poderes clásicos, entre los cuales el Parlamento constituye, casi siempre, un agente conflictivo, obstruccionista y perjudicial, habría que preguntarse si conviene mantenerlo invariable, tanto en el caso de los pueblos que han alcanzado la madurez, cuanto en el de aquellos que se encuentran en una etapa que se puede clasificar de gestación o de infancia o de adolescencia.

En primer lugar, los pueblos maduros y cercanos a la vejez, han ido armando una maquinaria que funciona por sí sola. En buena cuenta no importa quienes ejerzan el gobierno o integren el Parlamento. Las elecciones son eventos episódicos que no tienen mucha importancia. Es natural que predomine un ambiente de lo que podríamos llamar “satisfacción política” y que la atención está dirigida al trabajo, al movimiento bursátil, a los espectáculos, a las actividades literarias y artísticas, al cine, a la televisión, al teatro. La rutina, las cosas hechas, la tradición, tienen allí un campo propicio.<sup>87</sup>

Los pueblos maduros son conservadores por naturaleza. No quieren cambios, no los necesitan. Pueden darse el lujo de soportar el sistema. Los parlamentarios

---

<sup>86</sup> Barrantes, Emilio, *Un Nuevo Horizonte Político*, Perú, Instituto Nacional de Cultura del Perú, 2004, p. 73.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 74.

pueden hablar lo que quieran. Por lo demás, sus expresiones y actitudes están medidas por el nivel cultural alcanzado y mantenido por el pueblo.

Los pueblos inmaduros están sometidos, al contrario, a la ley del cambio. Cuando se trata de los pueblos inmaduros, las afirmaciones son las mismas. Lo que importa, ante todo, es que se cumpla el desarrollo satisfactoriamente. Si el sistema, copiado de los pueblos maduros o viejos, constituye un obstáculo, habrá que modificarlo. El destino de los pueblos emergentes es desarrollarse y, por tanto, modificarse constantemente. La ley es el cambio. Sin embargo, hay que precisar la significación de esta palabra cuando se aplica al desarrollo de un pueblo. El cambio no tiene que ceñirse a una pretendida doctrina o ideología o ideario o cualquier engendro conceptual; no tiene que ser impuesto desde arriba; no está llamado a ser la obra de un nuevo mesías. Es, simplemente, la evolución natural de un pueblo que debe ser comprendida y estimulada al máximo posible. Entendidas, así las cosas, no tienen nada que hacer los partidos y los políticos profesionales.

La multitud de gentes que se distinguen por el color de la piel, por el nivel económico y social, por el matiz de la cultura, necesita unirse para constituir un pueblo digno de tal nombre. Esa unión solo será posible mediante la mayor nivelación de todos desde los puntos de vista económico y cultural. La educación tiene que cumplir, a este respecto, un papel fundamental, porque ese pueblo o cualquier otro, debe tomar conciencia de sí mismo, de las condiciones y circunstancias en medio de las cuales vive, de sus posibilidades y limitaciones, de sus derechos y obligaciones y del goce, lo más amplio y profundo de la libertad.

## 2.4 El referéndum

De acuerdo a la Real Academia Española,<sup>88</sup> la palabra “referéndum” proviene del francés *référendum*, y este del latín *referendum* “lo que ha de ser consultado”, neutro del gerundivo de *referre* “consultar”; él cual nos da dos acepciones sobre su significado: \*Procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o

---

<sup>88</sup> Disponible en <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=VcEQ6Jm>.

decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo. \*Despacho en que un agente diplomático pide a su Gobierno nuevas instrucciones sobre algún punto importante”.

El referéndum se define como un “procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone”.<sup>89</sup>

Para Jorge Mario García Laguardia: el referéndum “es una institución política mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina, aprueba o rechaza sobre una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas”.<sup>90</sup>

Ernesto Rey, al referirse al referendo, nos dice que “es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente”.<sup>91</sup>

Por lo tanto, el referéndum es el sometimiento de un proyecto de una disposición legal a la aprobación o no del pueblo, por medio de una votación popular y directa.<sup>92</sup>

El referéndum es una institución importante para hacer más vivida la democracia, más viable para fortalecer el proceso democrático, y esto es en mayor medida gracias a la discusión que involucra.

Este medio de democracia directa se emplea para que los ciudadanos acepten o rechacen una norma general aprobada por los órganos constituidos competentes. Consecuentemente, una ley de revisión de la constitución (decreto de reformas, en nuestro país), una ley emitida por el congreso federal, un tratado internacional o un reglamento, como regla general puede ser objeto de un referéndum.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> *Diccionario Enciclopédico. Océano Uno Color*, ed. 1997, Madrid, España, Océano, 1997, p. 1369.

<sup>90</sup> García Laguardia, Jorge Mario, en *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Edición Histórica, México, Porrúa-UNAM, 2007, p. 3223.

<sup>91</sup> Rey Cantor, Ernesto, *Referendo, Asamblea Constituyente y Congreso*, 2ª ed., Bogotá, Colombia, Breviarios Jurídicos, núm. 5, 2003, pp. 110-111.

<sup>92</sup> Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, p. 167.

<sup>93</sup> Covián Andrade, Miguel, *¿Cómo Transformar el Sistema Político sin Reformar el Estado Social?*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2008, p. 90.

El referéndum es una forma de consulta popular directa que permite conocer si la población acepta o rechaza leyes o acciones de gobierno específicas, que suelen tener un tema controvertido. El resultado del referéndum normalmente es vinculatorio para la autoridad correspondiente, por lo que obliga a los gobernantes a adecuarse a la voluntad de los gobernados manifestada en torno al tema en cuestión.

El referéndum entra en la fórmula democrática norteamericana en 1778 en cuatro colonias de Nueva Inglaterra para aprobar sus respectivas constituciones, y casi un siglo después algunos estados secesionistas recurrieron a él para aprobar la separación de la Unión americana.

La Revolución francesa estableció la consulta al pueblo para aprobar la Constitución dictada por la Convención y luego se siguió aplicando para resolver problemas de fronteras y de poblaciones en muchos países. Ejemplos de ello fueron los plebiscitos de 1793 para integrar las provincias belgas a Francia, o el efectuado entre 1860 y 1870 para la realización de la unidad italiana impedida por Austria y que permitió la anexión de Saboya y del condado de Niza a Francia, así como el de 1867 cuando la población de las islas jónicas sometida a la soberanía inglesa decidió su reintegración a Grecia, el de 1877 que concluyó con la agregación a Francia de la isla sueca de San Bartolomeo o el de 1905 cuando por consulta popular Noruega se independiza de Suecia a la que estaba unida desde 1815. Asimismo, por disposición del Tratado de París que puso fin a la guerra de Crimea en 1856, una consulta popular resolvió la unión de Moldavia y Valaquia, evitando su anexión a Rusia.

El hecho de que el referéndum tenga rango constitucional no lo hace más frecuente. Así, por ejemplo, las constituciones francesas han utilizado poco este procedimiento. La Constitución de 1793 lo admitía, pero no fue aplicado para asuntos internos. La de 1795 y las constituciones imperiales no lo aplicaron sino en materia constitucional, lo mismo que el texto de 1946. Fue hasta la Constitución de 1958 cuando se permite su utilización en materia legislativa y constitucional, y posteriormente se aplicó para la reforma a la Constitución en 1993. La poca frecuencia obedece a que los cambios al sistema político en el texto constitucional

no son tan comunes, responden a situaciones excepcionales como cuando se definió la forma del Estado italiano.

Debemos distinguir tres etapas que se desarrollan cuando existe el referéndum como institución:

- a) Una discusión prereferéndum;
- b) La votación, y
- c) La situación después del referéndum.

¿Qué sucede en la discusión previa al referéndum? En primer lugar, hay un tema que se resuelve centro del proceso de discusión. Los expertos son consultados por los medios, y de esta manera la gente consigue cierta información sobre el asunto. El proceso de discusión mismo difunde la información disponible y las distintas opiniones.

Los argumentos brindados por los expertos, los líderes cívicos y políticos, los economistas, etcétera, son discutidos, estos son, utilizados por la gente común, porque todo el mundo sabe que al final hay una votación formal y he aquí la diferencia con la democracia representativa. Por supuesto que también hay discusiones en una democracia representativa, pero es bastante irrelevante porque la gente discute y luego no pasa nada. Cuando se lleva un referéndum, todos saben que al final tendrán una oportunidad de votar sobre el tema, por lo tanto, tiene sentido empezar una discusión e involucrarse en ella.

Un buen referéndum tiene que ser decidido por el asunto del que se trate, donde se discute el contenido y luego los políticos deben llevarlo a la práctica.<sup>94</sup>

La segunda etapa es la votación: podrían exigirse dobles mayoría o no. Y luego tenemos una etapa *pos* referéndum en la cual la discusión continúa y se hacen algunos ajustes.

El objeto específico del referéndum es la normatividad; el pueblo participa votando una Constitución o una ley y con ello toma una decisión. Cuando se quiere dar un significado más amplio al objeto del referéndum en el sentido de votar sobre asuntos públicos se acostumbra el término plebiscito. De este modo el plebiscito se ha reservado para actos y decisiones del gobierno y de los

---

<sup>94</sup> Krause Martín y Molteni Margarita, *Democracia Directa*, Argentina, ABELEDO- PERRPOT, 1997, p. 19.

representantes. La finalidad del referéndum es un cambio en la ley, mientras que la del plebiscito es la aplicación de la ley.

Lo que distingue al referéndum del plebiscito es la naturaleza de la decisión: el referéndum dice Emeri, “permite controlar que la ley votada por la institución representativa (el Parlamento) corresponda bien a la voluntad general; su forma más pura es el referéndum de ratificación o abrogación de la ley”. El referéndum incide desde el nivel superior de la norma, que es el de la Constitución, es decir, crea el derecho.

En el derecho internacional se acepta el referéndum como un procedimiento creador del Estado, mediante la creación de una norma constitucional. De ahí que el derecho internacional lo acepte como un procedimiento creador del Estado, que permite a los pueblos ejercer el derecho a su autodeterminación, o como en los casos de fronteras y tratados internacionales, en que se interroga a la población sobre la cesión territorial, la anexión a un Estado o la independencia de otro. Por esa misma razón Emeri considera que el referéndum de tipo normativo confiere una mayor legitimidad a la Constitución y, en esencia, a las nuevas configuraciones del Estado, puesto que es el pueblo entero el que suscribe el contrato social.<sup>95</sup>

El referéndum normativo –sostiene Leroy- interviene en primer término en el dominio constitucional, para la adopción o revisión de una Constitución. Pero en un segundo término, y consecuentemente con lo anterior, se extiende a todo el dominio legislativo. En este ámbito sus modalidades más frecuentes son tres:

- 1) Para ratificar, confirmar o rechazar un texto adoptado por el Parlamento;
- 2) Para expresarse respecto a un texto que ninguna asamblea ha examinado antes que él, o bien
- 3) Sobre la abrogación de una ley en vigor.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Emeri, Claude, “Élections et Référendums”, en Madeleine Grawits y Jean Leca, *Traité de science politique*, vol. 2, *Les régimes politiques contemporaines*, Presses Universitaires de France, París, 1985, pp. 334-337, citado en Rendón Corona, Armando, *La Consulta al Pueblo. Formas de la Democracia Semidirecta*, México, UAM-ITACA, 2010, p. 83.

<sup>96</sup> Leroy, Paul, *Les régimes politiques du monde contemporain*, vol. I, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, p. 71, citado en Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, p. 83.

Esta ampliación compensa la poca frecuencia del recurso en materia constitucional ya que su aplicación en todas las materias legislativas está más ligada a la vida cotidiana.

La relevancia de modificar el derecho está determinada por la relación política de mando y obediencia en el sistema de democracia representativa. El pueblo acuerda obedecer una norma (lo contrario a someterse a un mandato); la obediencia libremente consentida es característica de la democracia, mientras que la obediencia obtenida por la coerción es propia de los regímenes autoritarios y dictatoriales.

Algunos argumentos a favor del referéndum son:

- Los referéndums son efectivos para quebrar la coalición o cartel de la clase política;
- Los referéndums son una importante herramienta para hacer que la democracia sea más activa, más viva;
- La democracia directa requiere de federalismo y el federalismo funciona bien si existe democracia directa;

Hay argumentos en contra del referéndum:<sup>97</sup>

- El primero es que “los votantes no son inteligentes y no tienen suficiente educación para tomar buenas decisiones”.
- El segundo argumento es que los votantes son manipulados.
- Mucha gente argumenta que los referéndums están bien, pero sólo para cuestiones de menor importancia. Creo que es al revés, los referéndums son buenos para temas importantes; cuando hay realmente dos posiciones y entonces no se sabe qué hacer, lo mejor sería preguntarles a los ciudadanos.
- El cuarto argumento es que el referéndum impide el progreso. La pregunta aquí es ¿qué es progreso? ¿Es progreso, por ejemplo, tener un salario mínimo? Algunas personas dicen que sí, que eso es progreso; otra gente diría que no, que eso es exactamente lo contrario. Por lo tanto, no está claro qué es progreso y qué no. Deberíamos preguntarle a

---

<sup>97</sup> Krause Martín y Molteni Margarita, *op. cit.*, p. 30.

la gente qué es progreso. Más aún, si este argumento implica que nada cambiaría de tener referéndum, esto es empíricamente falso.

- El quinto y último argumento es que implementar los referéndums es costoso. No creo que sea así. Si se hace bien, no tiene por qué serlo.

El referéndum es el sometimiento de un proyecto de una disposición legal a la aprobación o no del pueblo, por medio de una votación donde se dé una participación popular y directa. Es una verdadera forma en que participa la sociedad, que obliga a los poderes del Estado a someter al pueblo, reformas legales que inciden en decisiones trascendentales para la vida de la nación.

#### **2.4.1 El referéndum consultivo y resolutivo**

La participación popular en las decisiones políticas relega momentáneamente a los representantes y gobernantes a un segundo plano y los subordina al mandato del poder soberano. Por lo mismo, los beneficiarios de la democracia representativa temen la trascendencia que podría tener dicha participación y ponen en cuestión la sabiduría de la decisión popular, asimismo apenas le reconocen al referéndum un valor consultivo o le atribuyen el carácter de una imposición de la voluntad popular. De ahí la clasificación de la naturaleza jurídica de la participación popular en la formación de la ley según si ha de considerarse como un acto de ratificación, de aprobación del acto previamente tomado por un poder o bien de decisión que toman los electores.

Según el alcance que se otorgue al referéndum, se puede clasificar en consultivo y resolutivo. El primero no es vinculatorio para la acción legislativa ni gubernativa, por ello carece de relevancia desde el punto de vista jurídico, pero conserva su significado político; el segundo es vinculatorio e imperativo, es un mandato.

El referéndum consultivo se considera como una amplia consulta popular donde las opiniones del electorado pueden o no ser tomadas en cuenta por el Congreso o por el gobierno para la toma de decisiones, es una opción unilateral. El carácter consultivo, cuando está al servicio de un poder autoritario, es

instrumento de pseudo legitimación, un recurso manipulado para justificar los propósitos del poder. En cambio, bajo un sistema de democracia directa puede tener cierta utilidad política porque tienen un valor indicativo, orientador de la decisión legitimada, aunque finalmente la élite del poder conserva el monopolio de la decisión.

Esta modalidad de la consulta difiere sustancialmente de la encuesta y la auscultación, las cuales tienen un valor mucho menor porque la autoridad simplemente recibe algunas opiniones, pero no está obligada a nada. Gobernantes, legisladores, partidos y cualquier grupo de presión recurren de ordinario a la medición de la opinión pública mediante encuestas por muestreo, las que, independientemente de su verosimilitud, son instrumentos que informan de un estado de ánimo que no implica decisión alguna como la que resulta de la consulta directa al pueblo.

Por el contrario, en el referéndum resolutivo (también llamado deliberativo o imperativo) los resultados de la consulta son vinculantes, se deben acatar por quien convocó. Este tipo de consulta es considerada como un acto decisorio autónomo porque no depende de ningún otro poder. A fin de cuentas, no tendría sentido realizar un referéndum que no fuera acatado. Es el pueblo el que legisla en el sentido de que toma la decisión última, como en el caso de su obligatoriedad para la reforma constitucional, en la que el texto de los legisladores se somete a la decisión popular aprobarlo o rechazarlo.<sup>98</sup>

El referéndum resolutivo se reconoce como un acto soberano, pero ello no significa mecánicamente que tenga un carácter libre y democrático. Para ello habrá que determinar quién y cómo decide convocar a un referéndum, en qué materias y quien formula el texto que se somete al sufragio.

En este sentido Gordon Smith distingue entre referéndum controlado y no controlado, así como prohegemónico y antihegemónico. La primera es una distinción jurídica, en tanto que la segunda juzga el resultado político, es controlado cuando el gobierno es el que decide convocarlo o no, cuándo convocarlo y cómo se diseña la pregunta; es no controlado cuando se origina en

---

<sup>98</sup> Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, p. 87.

una iniciativa popular. En cuanto al resultado político, el tipo controlado equivale al tipo prohegemónico cuando el resultado favorece al gobernante; y es antihegemónico cuando el resultado es contrario al régimen.<sup>99</sup>

#### **2.4.2 El referéndum obligatorio y facultativo**

Se considera que el referéndum es obligatorio cuando se establece como requisito legal para reformar la Constitución o sus partes fundamentales. Es facultativo si es un derecho al que puede recurrir el convocante conforme a su voluntad para aplicarlo en todas las otras materias legislativas, lo cual deja al juego político la opción de utilizarlo.

La obligatoriedad es un mecanismo que no puede generalizarse ilimitadamente a cualquier legislación porque se trataría entonces del reemplazo de la democracia representativa por la democracia plebiscitaria. Bajo este supuesto, un exceso de consultas obligatorias pudiera propiciar un impasse legislativo en vez de crear una nueva relación estable entre la sociedad y el Estado.

El referéndum obligatorio –sostiene Aubert- es a veces una formalidad, una sanción solemne a la que nadie se opone. En cambio, el referéndum facultativo que ha de ser solicitado es ya un signo de que hay conflicto. En este caso el voto pierde su carácter de consagración para adquirir uno de arbitraje, donde la mayoría popular interviene entre dos poderes confrontados, o entre la sociedad civil y la clase política, lo que es una confrontación entre el poder y contrapoder.

El modelo más aceptado en las democracias de tipo occidental es el referéndum obligatorio para la reforma constitucional tal como opera en Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos – a nivel estatal-, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suecia. En la mayoría de los casos se exigen elecciones parlamentarias antes de la reforma constitucional definitiva o el referéndum se aplica sólo para la revisión total de la Constitución. El referéndum es facultativo en materia constitucional en países

---

<sup>99</sup> Gordon Smith, "The functional Properties of the Referendum", *European Journal of Political Research*, 1976, citado en Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, 88.

como Austria, Francia, Italia y Suecia, y existe para otras cuestiones en España y en Grecia.

En España, el referéndum fue previsto como un mecanismo para la democratización posfranquista en la Constitución de 1978. Es “obligatorio para la reforma total de la Constitución – o constituyente- y en caso de reforma parcial de las partes importantes de la misma; es facultativa si se trata de una reforma constitucional simple a petición de una décima parte de los miembros de cualquiera de las dos cámaras dentro de los quince días siguientes a la aprobación de dicha reforma por las propias Cámaras. En ambos casos tendrá efectos vinculantes. Ambas modalidades del referéndum están previstas para las Comunidades Autónomas y las provincias.

En suma, el referéndum obligatorio es mayoritariamente constitucional, pero ésta es sólo una salida entre otras para la reforma constitucional, por lo que no puede concluirse que al estar estatuido su uso sea más frecuente; dicho de otra manera, la ausencia de otras formas de participación ciudadana no lo hace más frecuente.<sup>100</sup>

## 2.5 El plebiscito

De acuerdo a la Real Academia Española,<sup>101</sup> la palabra “plebiscito” proviene del latín *plebiscitum*, la cual contiene tres significados: \*Resolución tomada por todo un pueblo por mayoría de votos. \* Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal. \* En la antigua Roma, ley que la plebe establecía a propuesta de su tribuno, separadamente de las clases superiores de la república, y que obligó al principio solo a los plebeyos, pero más tarde a todo el pueblo.

El Diccionario Enciclopédico, lo define de la siguiente manera: “Ley que la plebe de Roma establecía a propuesta de su tribuno. \*Resolución tomada por todo

<sup>100</sup> Herrera, J. “La participación política en John Rawls y el concepto de participación democrática”, en *Revista de las cortes españolas*, pp. 163-164, citado en Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, 90.

<sup>101</sup> Disponible en <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=plebiscito>.

un pueblo a pluralidad de votos. \*Consulta al voto popular directo para que apruebe la política de poderes excepcionales”.<sup>102</sup>

Rafael de Pina nos dice: “Es la consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes”.<sup>103</sup>

Por lo tanto, se entiende que el plebiscito es un acto de soberanía del pueblo para resolver sobre cuestiones cuya importancia concierne a la sociedad y que no pueden quedar reducidas a la voluntad de los representantes o gobernantes.

Este medio de control persigue los mismos propósitos que el referéndum y se diseña y aplica de manera prácticamente igual que éste, salvo por lo que se refiere al asunto que será sometido a la votación ciudadana para su aprobación. En este caso, la decisión que se somete a un plebiscito es una determinación concreta de los gobernantes, un programa general de gobierno, una ratificación de un mandato político, una propuesta a los ciudadanos específica y no legislativa, etc.<sup>104</sup>

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

El plebiscito, en una concepción más amplia, nos lleva a establecer que el pueblo se limita a aprobar un acto de los poderes del Estado, en los tres campos de gobierno, así como otorgar confianza y legitimidad al régimen o al presidente de la República o jefe de Estado, autorizándolos bajo su mandato al ejercicio de determinados actos, u otorgándoles poderes para ese fin.

Algunos doctrinarios consideran que el plebiscito es siempre un acto excepcional y extraordinario, vinculado a problemas reales y presentes, hechos que trascienden en la sociedad y suelen tener por objeto no medidas legislativas, sino actos políticos de gran importancia. Después de la Primera y Segunda Guerra

---

<sup>102</sup> *Diccionario Enciclopédico. Océano Uno Color*, op. cit., p. 1276.

<sup>103</sup> De Pina Vara, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, 12ª ed., Porrúa, 1984, p. 387.

<sup>104</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 92.

Mundial fue el mecanismo adoptado para decidir la asignación de algunos territorios y su integración a una nación determinada.<sup>105</sup>

Como ya se mencionó, se puede establecer de manera convencional la distinción entre plebiscito y referéndum reservando el primero para actos de la autoridad y el segundo a las leyes. Pero de hecho se le da un significado más amplio al plebiscito al incorporar todos los asuntos de interés público que repercuten en políticas públicas. De esta manera se pueden distinguir varios tipos de plebiscitos según su finalidad, es decir, si se refieren a casos o decisiones de la autoridad, a arbitraje entre poderes, a revocación de mandato a cuestiones de interés social, entre otras. Veamos cada uno de los casos mencionados:

1. Del mismo modo que el referéndum incluye el derecho de aprobar, vetar o abrogar una ley, el plebiscito puede ser también positivo o negativo (de aprobar o rechazar), pero también antes o después del acto. Emeri afirma que el plebiscito tiene el sentido positivo de confirmar posteriormente los actos del gobierno, pero, a la inversa, Lavroff sostiene que el veto popular otorga al pueblo el derecho de oponerse a una decisión tomada por sus representantes. La definición del momento depende de los problemas que se trata de resolver, siempre que se cuente con las dos posibilidades de intervenir *a priori* y *a posteriori*, es decir, no sólo para confirmar antes y después actos de gobierno, sino también para impedir antes y después el acto o la decisión.<sup>106</sup>

El plebiscito previo da una directiva, la autoridad debe actuar en el sentido indicado. El plebiscito posterior al hecho consumado es más frecuente y tiene a su vez dos modalidades:

- a) Se llama suspensivo cuando el acto denegado no entra en vigor, impide que el acto produzca un efecto, y
- b) Es resolutivo cuando su aplicación no sufre ningún retraso, no es retroactivo, sino que anula el acto para el futuro, y en consecuencia la autoridad ya no puede insistir en su propósito.

---

<sup>105</sup> Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, p. 172.

<sup>106</sup> Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, 92.

En cualquier caso, mediante el plebiscito los ciudadanos pueden confirmar o vetar un acto o decisión de gobierno o en general de autoridades políticas. En resumen, las formas negativas de la consulta popular son el rechazo, el veto y la revocación. En sentido positivo, las opciones son aprobar una política y confirmar un mandato.

2. En cuanto al plebiscito de arbitraje, Leroy lo refiere al conflicto entre poderes, el cual presenta dos modalidades:<sup>107</sup>

- Busca hacer intervenir al pueblo para poner fin a un conflicto en el funcionamiento del Estado, esto en la hipótesis de que el gobierno no pueda obtener del Parlamento la adopción de una legislación, o
- Pretende la revocación o confirmación por el pueblo del jefe del Ejecutivo, a demanda del Parlamento o por iniciativa popular. El mismo autor no deja de advertir que la resolución por arbitraje del *impasse* institucional no despeja por sí misma las contradicciones de la realidad política ya que, aunque su finalidad sea arbitrar una disputa entre dos poderes, puede exacerbarla y envenenar los antagonismos. Por caso, se puede afirmar un poder personal o deshacerse de un gobernante insoportable gracias al apoyo popular.

Puede obtenerse la solución de alguna diferencia entre dos poderes del Estado mediante la destitución del gobierno por parte del Parlamento mediante el voto de desconfianza al jefe de Gobierno y al gabinete o, a la inversa, mediante la disolución del Parlamento por parte del gobierno y la convocatoria a elecciones anticipadas. Pero en ninguna de ambas situaciones los electores toman la decisión. En resumen, el plebiscito de arbitraje decide sobre una política, pero también puede repercutir en el desplazamiento de cualquier autoridad electa, por ejemplo, si la decisión tiene como consecuencia llamar a elecciones anticipadas para lo cual se puede apelar a la consulta de revocación o confirmación de mandato.

---

<sup>107</sup> Leroy, Paul, *Les régimes politiques du monde contemporain*, vol. I, Presses Universitaires de Grenoble, 1992, p. 72, citado en Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, p. 93.

3. Por sí mismo el plebiscito es una decisión que no detalla inmediatamente la ley, pero da lugar a ello indirectamente, ya sea que el Parlamento haga las adecuaciones legales para dar plena legitimidad a la ejecución de la decisión, o bien si la consulta es para aprobar la elección de una Asamblea Constituyente que redacte una Constitución. También es éste el caso en una determinación de tipo territorial. Asimismo, puede afectar la forma de gobierno que es materia constitucional, aunque su objetivo sea modificar la forma de su ejercicio, para lo cual no se requiere una adecuación del procedimiento legal sino su mera aplicación.

La revocación de mandato mediante plebiscito, por ejemplo, tiene que respetar las normas establecidas como son las causales de destitución, la especificación de la autoridad de que se trate y el procedimiento de sustitución del representante defenestrado, usualmente mediante la convocatoria a nuevas elecciones. Mediante la confirmación o revocación de mandato, se puede solucionar un problema de autoridad, pero no en sentido meta constitucional. En México, la figura de la Revocación de Mandato se introdujo en nuestra Constitución el 20 de diciembre de 2019<sup>108</sup> y su ley reglamentaria fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 2021.

Puesto que el pueblo tiene la capacidad de resolver un desacuerdo entre los poderes públicos para superar una situación de *impasse* político, en una hipótesis extrema esto puede derivar en el otorgamiento de un poder extraordinario a alguno de esos poderes, más allá de lo establecido en la Constitución y las leyes, para lo cual se requeriría de un referéndum constitucional.

Cuando la sociedad entra en conflicto con toda una clase política las soluciones políticas van más allá de la revocación de mandato, pero al final de cuentas se tendrá que reordenar el sistema institucional y entonces disponer del catálogo de procedimientos plebiscitarios.

---

<sup>108</sup> Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Son derechos de la ciudadanía:

(...)

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

4. La participación ciudadana puede dirimir otro tipo de asuntos no estrictamente políticos sino de interés social. Por ello se puede configurar un tercer tipo de plebiscito que agrupe los temas relacionados con el orden social cuyos objetivos son muy diversos. Estos temas son de naturaleza compleja porque responden a necesidades de la especie humana como tal. Puede decirse que algunas de esas necesidades están por encima de los partidos políticos y que incluso escapan a su control. Son tan variados como diversos los intereses de grupos sociales específicos dentro de la comunidad; pueden referirse a la convivencia social, los derechos humanos y sociales, la gestión urbana o, en otros casos, las disyuntivas son morales más que ideológicas o prácticas.

Las consultas se pueden proponer para resolver la situación de inmigrantes extranjeros o de minorías étnicas, o sobre el uso oficial de otros idiomas, la protección del medio ambiente, el uso de la energía nuclear o la prohibición de las armas nucleares; sobre temas morales como el aborto, el divorcio, el matrimonio, la adopción de menores, la legalización del consumo de narcóticos, sobre convenciones técnicas como el cambio de horario o del sistema de medición, por citar algunos ejemplos.

Podemos concluir que el plebiscito es el pronunciamiento que se le solicita a la sociedad para la toma de una decisión importante y fundamental en la vida democrática de un país.

## **2.6 La iniciativa popular**

De acuerdo a la Real Academia Española,<sup>109</sup> la iniciativa popular es el procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual el pueblo interviene directamente a través de referéndum en la propuesta, y en su caso adopción, de medidas legislativas o de derogación de leyes vigentes.

Se conoce como iniciativa ciudadana o popular al mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar

---

<sup>109</sup> Disponible en <http://dle.rae.es/srv/fetch?id=LcMBTa2>.

propuestas de ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien, porque modifican, derogan o crean leyes secundarias.<sup>110</sup>

Su objetivo genérico consiste en que los ciudadanos presentan proyectos de normas generales ante los órganos competentes para expedirlas, los cuales reciben la petición y la tramitan de conformidad con sus atribuciones. Los casos más frecuentes son los de la creación o abrogación (o derogación) de las leyes y los de revisión de las normas constitucionales, los cuales corresponden a la competencia de los órganos legislativos. No obstante, la iniciativa popular también puede aplicarse para los tratados internacionales y los reglamentos, si bien es cierto que las características de estos actos jurídicos hacen menos factible la intervención ciudadana para su tramitación.

La presentación de un proyecto de ley o revisión constitucional ante los órganos legislativos competentes para tramitarlo no implica la substitución de éstos en el ejercicio de sus atribuciones, ni la obligación de aprobarlo, o de aceptarlo en sus términos. La competencia del órgano respectivo y su capacidad legal de decisión se mantienen plenamente, por lo que éste puede aceptar o no el proyecto, o bien, modificarlo en el curso del procedimiento legislativo. Inclusive, existe la posibilidad de que ni siquiera se presente una iniciativa ciudadana formalmente redactada, artículo por artículo, sino sólo una petición de que el órgano legislativo ejerza sus atribuciones en determinada materia, creando o abrogando (o derogando) una norma general, de tal manera que si, por ejemplo, se tratara de crearla, el órgano competente la desarrollará en su totalidad.<sup>111</sup>

En la democracia representativa, el Poder Legislativo es el único que legisla, aunque el derecho de iniciar leyes también lo tienen el Poder Ejecutivo y las legislaturas estatales (provincias, departamentos) en un régimen federativo y otros poderes del Estado. El distintivo de la democracia directa es que también el pueblo legisla directamente en dos situaciones, es decir, cuando se le somete un

---

<sup>110</sup> Vázquez Repizo, Jaime A., "Iniciativas ciudadanas", en Pérez Fernando y Ramírez Lucero (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, México, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales del Senado de la República, 2010, p. 83.

<sup>111</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 96.

proyecto de ley a su aprobación mediante referéndum y cuando presenta un proyecto propio, esto es, la llamada iniciativa legislativa popular.

Mediante esta última se ejerce el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante los Congresos, ya sea para crear o abrogar leyes. Presenta dos modalidades: en la primera, un cierto número de ciudadanos propone un texto a la aprobación de los legisladores, el cual tiene el mismo rango que las otras iniciativas presentadas por quienes tienen ese derecho; en la segunda, la iniciativa popular, una vez cubiertos los requisitos, se presenta directamente a la aprobación del conjunto de los electores.

La iniciativa popular es un derecho ciudadano que responde a un principio ideal, pese a que en su aplicación práctica es susceptible de sufrir distorsiones. La Constitución española de 1978 incorporó la iniciativa legislativa popular con lo cual garantiza la participación directa del titular de la soberanía en la elaboración de una ley “cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado” pero que no encuentra eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria –dice la exposición de motivos.

A la iniciativa popular no se le pueden atribuir más méritos democráticos de los que tiene en un régimen democrático pluralista. Si bien es cierto que permite la expresión de los ciudadanos en torno a un proyecto, no necesariamente quienes lo promueven y quienes lo votan a favor representan el interés general ni sus propuestas pueden ser consideradas *a priori* como las más sabias.

Se puede objetar a la iniciativa popular que, en general, es motivada por minorías activas, que puede ser manipulada por grupos de interés (empresariales, religiosos, entre otros) o por minorías parlamentarias que no pueden prosperar de otra manera. Peor aún advierte Emeri, “la iniciativa popular arriesga favorecer la toma de decisiones de carácter demagógico”.<sup>112</sup> De hecho, la iniciativa popular directa es excepcional a nivel del estado nacional; en cambio es más frecuente en las consultas locales, cuya mejor expresión se encuentra en Suiza.

El derecho ciudadano a iniciar leyes ha prosperado en diversos países europeos y en varios estados de Estados Unidos. La iniciativa popular, incluso

---

<sup>112</sup> Emeri, Claude, “Élections et Référendums”, en Madeleine Grawits y Jean Leca, *Traité de science politique*, vol. 2, *Les régimes politiques contemporaines*, Presses Universitaires de France, París, 1985, p. 337, citado en Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, p. 97.

para la reforma a la Constitución, existe en Austria, España, Estados Unidos e Italia; la petición no se lleva a plebiscito si el Parlamento la rechaza.

Por encima de las distorsiones que pueda sufrir este instrumento de participación política ciudadana, mantiene su valor en condiciones de insuficiencia del sistema de partidos, sea porque éstos adoptan posiciones conservadoras, porque no asumen compromisos claros para no perder electores o porque han perdido representatividad y se han distanciado de las necesidades sociales.

Una vez incorporada a las instituciones democráticas, la iniciativa popular ha de remontar los obstáculos que las élites interponen, mediante elevadas exigencias para limitar su práctica; por el contrario, su ejercicio se facilita si son accesibles esos requisitos. Entre éstos se encuentran el número de firmas para solicitar la convocatoria, las condiciones de financiamiento de las campañas, la intervención del gobierno o del Legislativo en la dotación de la infraestructura, el acceso equitativo a los medios de comunicación, la duración de la campaña proselitista, los requisitos para inscribir en el padrón electoral a los votantes, etcétera.

Lo que está en juego es si los partidos deben monopolizar toda la iniciativa política o si los ciudadanos de manera autónoma pueden conservar ese derecho radicado originalmente en el principio de la soberanía popular. La iniciativa popular es un canal de expresión de la sociedad civil que viene a complementar al sistema de partidos y no hay evidencias de que disminuya la función del Poder Legislativo. En realidad, los riesgos de abrir la puerta a minorías activas o a proyectos demagógicos o conservadores son mínimos precisamente porque la iniciativa proveniente de los ciudadanos tendrá que pasar por el proceso legislativo que puede contrapesar los efectos negativos, y sobre todo porque los ciudadanos tienen capacidad de discernir.

La iniciativa popular para someter a la consulta de los ciudadanos una propuesta representa un progreso en la democratización de la democracia en la medida en que los legisladores que representan a partidos políticos y los gobiernos pierden el monopolio de las decisiones y comparten esa capacidad con los ciudadanos que pueden desencadenar el proceso y decidir. La existencia de la

iniciativa popular abre una oportunidad al referéndum no controlado y tal vez por eso lo hace más frecuente.

## **2.7 La revocación del mandato**

La revocación del mandato de los representantes electos es otro de los procedimientos de la democracia semidirecta junto con el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Se trata de una modalidad del plebiscito mediante la cual los electores ejercen su soberanía sufragando para ratificar o revocar el mandato de representantes electos mediante sufragio universal antes de que concluyan el periodo de su encargo o bien para anular una resolución del poder judicial.

La revocación del mandato popular es el medio de participación ciudadana menos frecuente de los cuatro que normalmente se aplican en el mundo, lo cual se explica principalmente, por sus efectos prácticos. Teóricamente, la revocación de mandato no es objetable, porque, aunque se sostenga que la representación política es impersonal, no imperativa y preciosamente irrevocable, es innegable que un mandato no es delegatorio de la soberanía, sino sólo representante de la voluntad de los ciudadanos y que, por ende, cuando éstos no están conformes con su desempeño, deben tener la posibilidad de retirarle su confianza.<sup>113</sup>

Como ya se mencionó, este procedimiento tiene la función de resolver una crisis de gobierno mediante la destitución del titular de la autoridad no solo cuando se presenta un conflicto entre poderes sino cuando la sociedad se ve afectada por autoridades que incumplen el mandato de velar por el bien común. Cuando se llega a la revocación es porque se han rebasado los límites de lo tolerable y pueden ser varias las causas que la motivan, principalmente, que los representantes o funcionarios en cuestión ataquen el sistema democrático abusando del poder que se les ha delegado, que incumplan con sus responsabilidades legales, incumplan el programa por el cual fueron elegidos, por incapacidad física y mental para desempeñar el cargo, por actos de corrupción o desviación de recursos públicos con fines particulares y uso desmedido de la

---

<sup>113</sup> Covián Andrade, Miguel, *op. cit.*, p. 98.

fuerza contra la sociedad. El incumplimiento del programa de gobierno requiere la obligación previa de registrarlo en la instancia electoral como requisito para registrar la candidatura y de que se disponga de un método para fiscalizar su cumplimiento. En cualquier caso, la revocación por vía de la consulta al pueblo no es comparable con cualquier otro procedimiento de destitución, como los que se atribuyen los órganos legislativos.

La revocación de mandato es una previsión democrática contra las tendencias dictatoriales y el abuso de los poderes. Estas causas pueden llevar, en el extremo que los pueblos ejerzan su derecho a la rebelión o formas drásticas de resistencia a la opresión, lo que no pocos casos históricos ha culminado en el magnicidio.

La aplicación de este procedimiento requiere de algunas precisiones. La primera de ellas es especificar a quién se aplica. La tesis más avanzada se aplica a todos los que ocupen cargos de elección popular, incluido el presidente de la República, pero también es casi una regla que a éste se le proteja exceptuándolo del mecanismo correctivo. Se pone fuera del procedimiento la cuestión de la revocación del conjunto de los integrantes de la asamblea ya que, en los regímenes parlamentarios, en los que el gobierno es formado por el partido o coalición mayoritarios, la disolución de la asamblea legislativa es facultad del jefe de Estado, compensada por la facultad del Legislativo de destituir al gobierno, pero no al jefe de Estado. Sin embargo, cuando el pueblo asume su soberanía se coloca por encima de todo delegado, incluido el jefe del Estado, por lo que, al menos teóricamente, la revocación puede alcanzar a todos los legisladores y al jefe de Estado y de Gobierno.

Un problema nunca abordado es la revocación de los funcionarios designados por una autoridad elegida, ya sea por el Legislativo, por el Ejecutivo o por ambos, como son los altos funcionarios de la administración pública y los magistrados y jueces del Poder Judicial. Este problema se presenta sobre todo en el régimen presidencialista, casi sin controles parlamentarios, donde los integrantes del gobierno tienen un enorme poder fuera de todo control, y donde los jueces gozan de una inmunidad inmerecida y son frecuentes altos grados de corrupción. El

principio de soberanía no podría exceptuar a estos agentes del poder público, tanto menos por ser autoridades derivadas.

La revocación de mandato de toda autoridad pública no es un asunto extraordinario si tomamos en cuenta experiencias en donde este procedimiento tiene una existencia consolidada.

A principios del siglo XX se instituyó este derecho en Estados Unidos; en la mayoría de sus estados se ha incorporado en sus constituciones locales y se aplica a los representantes y jueces estatales y municipales. En Suiza se utiliza para pedir la disolución de las asambleas representativas. También se estableció para destituir al presidente de la República en la Constitución alemana de Weimar de 1919 (artículo 43), aunque no llegó a aplicarse, y en la Constitución española de 1931 (artículo 82).

La revocación de mandato ha ganado terreno en Latinoamérica a partir de los procesos de democratización y existe en las constituciones de Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Perú, Bolivia y Venezuela. En México a partir de la reforma constitucional del año 2019 se contempló dicho mecanismo de democracia directa.<sup>114</sup>

La Constitución de Venezuela, aprobada por referéndum en 1999, establece la revocación para todos los elegidos por voto popular, incluido el presidente de la República, y fue el primer caso en que se aplicó, en 2004. La revocación está sujeta a restricciones, pues se puede solicitar después de transcurrida la mitad del periodo para el cual se eligió y no se puede hacer más de una vez durante este periodo. El umbral mínimo para revocar es un número igual o mayor de electores que eligieron al funcionario siempre que hayan concurrido al referendo al menos 25% de los inscritos (artículo 72).

Siendo un mecanismo plebiscitario la revocación de mandato de los representantes electos, se atiene a los mismos derechos a convocar y votar y a los mismos requisitos que el plebiscito. Sólo es posible alentar esta forma de democracia participativa si se evitan los obstáculos a su ejercicio, sobre todo en lo que se refiere al criterio de base electoral que debería sustentarse en el registro

---

<sup>114</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019.

de electores (listado nominal en nuestro caso) y al umbral mínimo de votación emitida y votación favorable para que el resultado sea válido y obligatorio (por ejemplo, 30% de votantes del listado nominal y 50% más uno de la opción mayoritaria).

En sentido contrario, si la democracia representativa quiere sustentar una sólida democracia participativa tiene que preocuparse por la estabilidad y la gobernabilidad. Los requisitos para los mecanismos de la democracia semidirecta deben ser tales que sus límites desalientan dinámicas tumultuarias de grupos sin representatividad, que no paralicen la toma de decisiones y que no den lugar a que se impongan las meras ambiciones personales. El umbral mínimo no debe ser tan bajo que quienquiera en cualquier momento que se ponga en marcha el mecanismo de revocación.

Se debe hacer notar una limitación de la revocación de mandato: se utiliza en sistemas electorales mayoritarios donde es identificable el ámbito de la elección, por lo que no es compatible con la representación proporcional, donde los elegidos surgen de una lista de candidatos de los partidos según un orden de prelación y por lo tanto no representan a una comunidad o demarcación geodemográfica, o de una lista para una circunscripción tan grande que presenta parecidas dificultades a una elección nacional.

La revocación de mandato es un instrumento indispensable para la transformación democrática del régimen político y de todas las organizaciones sociales esencialmente porque restringe la tendencia a la autonomía del poder y sus consecuencias en cuanto a la arbitrariedad, el abuso, el patrimonialismo y la corrupción. Precisamente porque estos elementos destruyen el Estado de derecho y la democracia misma es que se exigen instancias preventivas y correctivas. Un lugar común entre los conservadores es la tesis de que los electores califican a los candidatos en la siguiente elección, pero esta posición facilita que los atropellos se cometan sin otro riesgo que una hipotética sanción futura, en cambio la revocación corrige en el acto y es un elemento disuasivo aun sin llegar a aplicar este recurso.

Una sociedad sumida en el caos puede reclamar el orden, lo cual no es necesariamente conservador, pero una sociedad tiranizada bien puede aprovechar

un plebiscito para deshacerse de un dictador, como sucedió con Pinochet en Chile en 1988. En México la práctica plebiscitaria ha sido impulsada por los ciudadanos y en raros casos con apoyo en la ley, por lo que, en general, los resultados no obligan a la autoridad, no han sido vinculatorios. Han sido los partidos de derecha (Partido Revolucionario Institucional y Partido Acción Nacional) las que se oponen a la institucionalización y a la práctica de la consulta, claramente porque los participantes han sido los sectores populares con propósitos democratizadores.<sup>115</sup>

Son característicos del régimen autoritario mexicano el alejamiento del pueblo de la participación política y la movilización clientelar de los pobres en los procesos electorales. La pobreza y la desigualdad –entendidas en sentido amplio– son causantes de exclusión política, y las clases dominantes se aprovechan de ello para monopolizar en su favor las decisiones en el marco de la partidocracia. En sentido contrario, es posible revertir esa exclusión abriendo vías de participación como la consulta al pueblo siempre que las decisiones que se van a adoptar favorezcan a las políticas de equidad.

Uno de los grandes temas de la política, que cada día que pasa avanza y es más visible, es la impunidad y corrupción por la incapacidad de la autoridad, en la mayoría de los países latinoamericanos, de castigar a quienes han participado y colaborado en acciones que van en contra de los derechos de sus representantes, cuando realizan actividades de gobierno y que cuando se inicia un procedimiento para fincar responsabilidades a quien hizo un uso inadecuado de los recursos bajo su resguardo, por lo regular hay un acuerdo político para solucionar este tipo de acciones, lo que ha generado en la sociedad una crisis de credibilidad de la autoridad y en ese mismo sentido una crisis de legitimidad.

El logro de la gobernabilidad en un país se basa en un diseño constitucional de las instituciones democráticas y dando plena vigencia al Estado de Derecho en el que debe fundamentar sus acciones un régimen político, donde la premisa fundamental sea limitar el ejercicio del poder y garantizar con reglas claras la vigencia de los derechos y libertades fundamentales.

---

<sup>115</sup> Rendón Corona, Armando, *op. cit.*, p. 41.

En los Estados Unidos de Norteamérica encontramos tres formas de participación ciudadana, que ha demostrado el éxito obtenido por más de trescientas ciudades, chicas y grandes, donde se han realizado la “iniciativa”, “revocación” y “referéndum” que se les llama modernos frenos democráticos sobre la autoridad elegida popularmente, donde el pueblo de manera directa puede suprimir mediante el procedimiento al mandatario que no cumpla con su función, que sin duda se ha cumplido con hacer más eficiente y honesta la administración pública.

El mandato romano tenía su base en la posibilidad de que el mandatario, dada la gratuidad con que se asumía el encargo, pudiese desvincularse del contenido de la obligación; en el mandato moderno, sin embargo, esta facultad se basa en las responsabilidades inherentes a la calidad de mandatario. De tal manera que aun siendo una facultad del mandatario se juzga menos amplia que la de revocación del mandate, pues le impone la obligación de indemnizarle por los prejuicios al mandante, a menos que la renuncia se funde en la imposibilidad de continuar sin grave detrimento suyo.<sup>116</sup>

La representación y el mandato en la democracia representativa domina la mayor parte del mundo, y la teoría de la representación libre es presentada de manera absoluta como única forma de organización política que responde al Estado de Derecho, considerando que para su existencia es necesario la división de poderes, el pluripartidismo y la alternancia en el gobierno.

Estas figuras tienen su origen en el derecho privado, sin embargo, al adaptarlo al derecho público, demuestra la convencionalidad de los términos en correspondencia con su contexto histórico. Si un determinado grupo social hace suyo este derecho, por ser la clase dominante quien dirige en su proceso revolucionario para llegar al poder, ese mismo derecho debe tener la sociedad en su conjunto para establecer una serie de reglas aplicables a la autoridad política que nos gobierna, buscando en todo momento que se cumpla con la doctrina del bien común.<sup>117</sup>

---

<sup>116</sup> Leñena, Elena, *El régimen jurídico unificado de la comisión mercantil y el mandato en el derecho de obligaciones y contratos*, España, Dykinson, 2008, p. 143.

<sup>117</sup> Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, p. 174.

La naturaleza del mandato es privatista, así el artículo 2545 del Código Civil Federal lo prevé: “El mandato es un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga”. Por lo tanto, es un contrato donde el acuerdo de voluntades de las partes se va a constreñir a realizar actos jurídicos por cuenta del mandante.<sup>118</sup>

El mandato lo podemos clasificar en representativo y no representativo, el primero es aquel en que el mandatario ejecuta los actos en nombre y por cuenta del mandante, en el derecho público podemos establecer que la autoridad legítimamente nombrada por la población en la democracia representativa, como su nombre lo indica, también es su representante; por lo tanto, ante el mal uso de esa representación otorgada se le tiene que aplicar una sanción.<sup>119</sup>

Es necesario establecer la distinción entre la representación y el mandato. El representante es responsable ante sus electores, pero hasta este momento su poder es irrevocable pues de manera directa no rinde cuentas a sus electores, lo que constituye una verdadera falta de responsabilidad ante quienes pagan sus impuestos para que pueda cobrar su salario; en este sentido, el representante popular no es más que un trabajador de quienes le pagamos su sueldo, y generalmente su actuación es a espaldas de los que en el ejercicio soberano del sufragio cifraron sus esperanzas en un programa de gobierno, que después no es aplicado, se olvidan de que únicamente son ejecutores del mandato representativo que les fue conferido.

La revocación del mandato constituye un procedimiento que hay que situar en el marco de la democracia directa y en el ámbito subjetivo de la titularidad del poder público, pues nos lleva de manera directa a la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo público.

No obstante, es obvio que en términos prácticos resulta un poco complejo determinar los procedimientos y las condiciones con base en las cuales se podría evaluar por los gobernados el desempeño de sus representantes. Es cierto que mediante un plebiscito podría determinarse si los ciudadanos quieren que sus

---

<sup>118</sup> Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de derecho civil. Contratos*, 22ª ed., México, Porrúa, 1993, p. 291.

<sup>119</sup> Cabrera Dircio, Julio, op. cit., p. 175.

mandatarios continúen ejerciendo el poder, pero también es verdad que los gobernados no saben en qué sentido deciden quienes ejercen el poder en todas y cada una de las ocasiones en las que se toman alguna determinación, aspecto particularmente complejo en el caso de un órgano pluripersonal o colectivo.

Si se piensa en la revocación de mandato de los legisladores individualmente considerados, deben ser atendidos los siguientes problemas:

La especificación de las causas legales para revocar, por ejemplo, las señaladas en las leyes, como los delitos oficiales tipificados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y – como el abuso de autoridad- en el Código Penal para el Distrito Federal.<sup>120</sup>

Una vez establecido el derecho ciudadano de pedir la revocación del mandato y las causas para ello, la consulta no puede dirigirse sino a los electores de la circunscripción electoral que lo eligió, ya sea un diputado local o federal o un senador. La revocación de mandato por el principio de mayoría es adecuada en circunscripciones donde el electorado ha elegido al representante en cuestión. Se requiere entonces precisar que el procedimiento de revocación se lleva a cabo mediante un plebiscito que pudiera ser convocado por una parte de los ciudadanos de la misma demarcación.

En la Constitución mexicana, la ausencia definitiva del legislador titular es subsanada llamando al suplente; a falta de suplente, se convoca a nueva elección. La consecuencia en el último caso no sería una elección general sino parcial y extraordinaria. Al estatuirse la revocación de mandato el problema que hay que resolver es si se incluye al titular y al suplente o si se procede contra el titular para que el suplente entre en funciones.

Un problema de difícil solución es el que se suscitaría cuando los ciudadanos pretendieran destituir a un representante que fue electo por representación proporcional (legisladores locales o federales). En primer lugar, la circunscripción para representante proporcional es demasiado grande pues son las cinco regiones en que se divide el país en el caso de diputados que comprenden muchos distritos

---

<sup>120</sup> González Oropeza, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 271.

electorales en los que se elige a un diputado por el principio de mayoría. En segundo lugar, de hecho, los electores no votaron por un candidato sino por la lista de un partido, razón por la cual frecuentemente los candidatos plurinominales no se molestan en hacer campaña ni presentarse ante los electores.

Un mecanismo complementario sería instituir el juicio político por iniciativa ciudadana solicitado por un porcentaje bajo de los ciudadanos de la circunscripción respectiva, mecanismo necesario, pero por sí solo insuficiente ya que la decisión recaería nuevamente en los legisladores y no en los ciudadanos que eligieron.

En cuanto al Poder Ejecutivo, la revocación de mandato tendría que aplicarse a los titulares elegidos de manera directa por el pueblo según el nivel, es decir, al presidente de la República, al gobernador estatal electo e incluso a los que ocupen el cargo con carácter provisional, interino o sustituto no como resultado de una elección sino de una designación; igualmente al presidente municipal –en el caso de la Ciudad de México, alcaldes-, síndicos y regidores (aquí de nuevo se presenta la dificultad para los de representación proporcional).

Es necesario no confundir la autoridad conferida por el sistema representativo con la autoridad de los funcionarios públicos designados por la autoridad electa. En el régimen parlamentario, la destitución de funcionarios designados deriva de la responsabilidad del titular del gobierno y de los ministros ante el legislativo, y de la responsabilidad del funcionario frente al titular del Ejecutivo. Esto significa que el Parlamento tiene la facultad de declarar la pérdida de confianza en el gabinete o en un ministro y pedir su destitución. En el plano local, también se aplica a los gabinetes estatales y municipales.

En el régimen presidencialista mexicano no existe tal responsabilidad de los funcionarios ante el Poder Legislativo, pero ha llegado el momento en que podría establecerse la remoción de los servidores públicos designados por una autoridad electa por medios realmente accesibles a los ciudadanos. El mismo hecho de que una política del gobierno sea rechazada mediante plebiscito debería ser causa de destitución de los funcionarios responsables de la misma, y no sólo de un cambio política.

La revocación de mandato es un recurso del pueblo contra sus gobernantes en sentido genérico, incluidos los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, también del Judicial y en general todos los señalados en los artículos 110 y 111 constitucionales.<sup>121</sup>

En cuanto a los procedimientos, para que las formas de democracia directa puedan cumplir una función democratizadora se requiere que la convocatoria no sea una atribución exclusiva del Poder Ejecutivo sino compartida con el Legislativo y con la iniciativa de los ciudadanos. La facultad de convocar por todos ellos es indispensable para dirimir un conflicto entre poderes de manera que no se incurra en el bloqueo de alguna de las partes y en una situación de *impasse*.

También tenemos que mencionar que la revocación de la confianza popular (mecanismo distinto a la revocación del mandato), consiste en que un porcentaje de ciudadanos tiene la autorización de presentar una moción de censura ante el Parlamento o el Congreso, para iniciar el procedimiento de responsabilidad política, sin necesidad de que éste sea promovido por alguno o algunos de los propios integrantes de los órganos constituidos del Estado. Esta estructura sólo es aplicable a la responsabilidad política –no jurídica, ni específicamente oficial, exigible en nuestro país mediante el Juicio Político- de los miembros del gobierno en los regímenes parlamentarios y de los secretarios de Estado y de otros altos servidores públicos en los regímenes presidencialistas, como el de nuestro país.<sup>122</sup>

De esta manera los ciudadanos fuerzan a los órganos competentes a ratificar su confianza a los representantes populares y a otros funcionarios públicos, o bien, a revocársela, aplicando una estructura de control de la legitimidad que no es incompatible con la revocación del mandato, sino simplemente un poco menos compleja que ella en la práctica.

---

<sup>121</sup> Senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los ejecutivos de las entidades federativas, Diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía

<sup>122</sup> Covián Andrade, Miguel, op. cit., p. 99.

## 2.8 La democracia directa en México

La democracia directa es un modelo de referencia ineludible para los movimientos democratizadores en los sistemas políticos no democráticos, autoritarios y dictatoriales, donde se busca afanosamente establecer la democracia representativa. La virtud de la democracia directa radica en que contribuye a resolver el tránsito del autoritarismo a la democracia representativa y participativa generando una dinámica innovadora de instituciones reguladoras de una nueva relación entre la sociedad y el Estado.

En la incierta transición del régimen autoritario mexicano hacia la democracia, esta reflexión es pertinente porque es una fórmula estabilizadora en la que hay que preservar pese al rechazo de los partidarios del antiguo régimen y de la derecha empresarial. El bloque de conservadores mexicanos afirma que no hay más espacio para el debate de los problemas que el Poder Legislativo, único habilitado para decidir puesto que encierra la representación nacional. La apertura de otros espacios no forma parte de su concepción de reforma del Estado, y, por lo tanto, es improbable que por *motu proprio* incluyan el derecho a la consulta al pueblo en la Constitución. Precisamente esa ausencia es el principal argumento que esgrimen para declarar ilegales, y por tanto no vinculatorias, las consultas ciudadanas que se han impulsado sobre todo desde la última década del siglo XX.

El carácter autoritario del régimen político mexicano ha hecho imposible la adopción de la revocación de mandato, ya sea del titular del Poder Ejecutivo o de los miembros del Poder Legislativo; aunque constitucionalmente ya existe esa posibilidad. El régimen presidencialista no permite el control recíproco entre los poderes Ejecutivo y Legislativo como en los sistemas parlamentarios donde el jefe de Estado puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas y, a la inversa, el Legislativo puede votar la desconfianza al gobierno y provocar el cambio de ministros. No obstante, existe la opción de revocar el mandato del jefe del Estado o de una Asamblea Legislativa a iniciativa y por decisión de todo el cuerpo electoral nacional, por ejemplo, para dirimir una controversia mediante un plebiscito de arbitraje.

En nuestro país, los mecanismos de la democracia directa han sido considerados desde que el país surge como nación independiente, aunque han sido pocos los casos en que se ha incurrido a ellos. El primer antecedente se registra en 1824, cuando el pueblo chiapaneco optó, mediante un plebiscito, por pertenecer a la federación mexicana. Posteriormente, en 1867, con el triunfo de la República frente al imperio, Benito Juárez convocó a elecciones, incluyendo una convocatoria, sin fundamento constitucional, para un plebiscito sobre reformas a la ley fundamental, dentro de las cuales consideraba la restauración del Senado y el establecimiento del veto presidencial. Esta propuesta de plebiscito fue objetada y los cambios pospuestos.<sup>123</sup>

Durante todo el Siglo XIX, en nuestro país, prevaleció la democracia representativa de manera indirecta en tercer o segundo grado para elegir a los diputados. No fue sino hasta la ley electoral de 1911, cuando se consideró que la elección de diputados federales fuera de manera directa y en primer grado por los ciudadanos.

En suma, nuestro país transitó de un sistema de elección de diputados indirecto en tercer o segundo grado a un sistema de elección directa de diputados, cuyo sufragio empezó a ejercerse por los ciudadanos sin intermediarios. No obstante, instrumentos de la democracia semidirecta han estado prescritos en las convocatorias de nuestros congresos constituyentes.

En el devenir del constitucionalismo mexicano, los instrumentos de la democracia semidirecta o de participación ciudadana no han estado ausentes ni son tampoco una innovación, de facto se han aplicado en diferentes momentos de la historia en todo el territorio nacional y en algunas entidades de la República.

En los años de 1824, 1856 y 1916 hubo un llamado directo para que la población se pronunciara a través de sus constituyentes, que no eran sólo representantes, sobre la viabilidad de una reforma constitucional. De esta manera, gracias a un plebiscito se reformó la Constitución de 1824, para expedir la primera Constitución centralista. El presidente Benito Juárez intentó a través de un

---

<sup>123</sup> García Clarck, Rubén, *La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas*, México, Red El Cotidiano, 2006, p. 9.

plebiscito, reformar la Constitución de 1857, al triunfo de la República en 1867, a través de la ley de convocatoria de elecciones de ese año. Posteriormente, el hecho de que se convocara a un Congreso Constituyente para el solo efecto de reformar la Constitución, tal como se hizo en Querétaro en 1916- 1917, fue una consulta popular directa que de hecho se hizo a la población para que ésta mediante su voto y elección de constituyente aceptara o rechazara la propuesta de reforma a la Constitución.<sup>124</sup>

Por lo que respecta a las entidades federativas, desde 1930 ha existido alguna expresión de democracia directa, como la ley oaxaqueña del plebiscito de ese año. Pero, no fue sino a partir de 1977 en que se incorporaron dos procedimientos de democracia directa, al reformarse el artículo 73, fracción VI de la Carta Magna. Esta reforma dispuso que las leyes y los reglamentos relativos al Distrito Federal fueran materia de referéndum y de iniciativa popular, de acuerdo con lo establecido por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Así, los artículos 53 y 55 de esta Ley establecieron que la iniciativa popular era un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentarios de la propia entidad, siempre que se comprobara que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deberían quedar comprendidos, al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las delegaciones políticas del Distrito Federal.<sup>125</sup>

Con relación al referéndum, la ley lo definió como método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal, en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentarios entre otros.

Sin embargo, lo vago e impreciso de dichas reformas, dejó a la ley secundaria la definición de esos derechos, sin que se haya llegado a elaborar su ley reglamentaria correspondiente. Así, con las reformas de 1986-1987, se

---

<sup>124</sup> González Oropeza, Manuel, "Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, IJ-UNAM, 1999, pp. 264 y 265.

<sup>125</sup> Sainez Araiza Alfredo, "De la Democracia Representativa a la Democracia Semidirecta en México", en Congreso Redipal Virtual VI, México, 2013, p. 10, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-25-13.pdf>. (fecha de consulta: 18 de junio de 2019).

suprimieron del texto constitucional ambas figuras (la iniciativa popular y el referéndum). A pesar de este magro desenlace, la Ley Orgánica del Distrito Federal de 1978 fue la inspiración para que muchos estados adoptaran estas figuras en sus distintos niveles. Por ejemplo: en el Estado de Baja California Sur, con el decreto 437 del 26 de diciembre de 1983, se reformó la ley orgánica municipal incorporando en su articulado las figuras de iniciativa popular y plebiscito; en Sinaloa, se estableció la iniciativa popular con el decreto 69 del 31 de mayo de 1993; en Chihuahua, se plasmó la figura de iniciativa popular con el decreto 850 del 18 de noviembre de 1995; en San Luis Potosí, en el decreto 657 publicado en el año 1996, se estableció no sólo la figura de iniciativa popular sino las figuras de referéndum y plebiscito.<sup>126</sup>

El paso del autoritarismo a la democracia supone el cambio de un escenario de contraposición entre el Estado y la sociedad civil, y hasta de subordinación de ésta a aquél, a un escenario donde el Estado brinde una protección de los derechos ciudadanos y a la sociedad civil debe participar en la conducción de los asuntos públicos.

En este sentido, la reforma política del Estado es uno de los instrumentos fundamentales para el avance democrático del país, toda vez que con ella se ha venido proponiendo el establecimiento de las bases necesarias, tanto en el plano institucional como en el nivel de la cultura política, para garantizar la gobernabilidad democrática en México, generando las condiciones básicas para contar con un gobierno eficiente y representativo de la sociedad; legitimado por una amplia participación ciudadana.

La participación ciudadana es la presencia activa y determinante de los ciudadanos en la toma de decisiones en la vida pública, que integran a todas aquellas acciones voluntarias y que mediante las cuales se da la intervención ciudadana en los asuntos de la comunidad.

La participación ciudadana es una forma de participación activa en la política, entendida como el conjunto de actividades que involucran a los sujetos políticos

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, p. 11.

en prácticas electorales, en partidos políticos, en la realización de manifestaciones públicas, demandas a líderes o gobernantes e información política, entre otras.

La sociedad civil comprende la actividad participativa de organizaciones formales e informales, y son agrupadas de acuerdo con sus objetivos y fines, que pueden ser culturales, así como orientados a la defensa de la ecología, los derechos humanos y equidad y género, o bien de carácter cívico, así podemos abordar con más precisión la forma que se está dando en el país de una sociedad civil plural, demandante y participativa.

Para Jorge Carpizo, el pueblo es quien elige a sus dirigentes mediante el voto, para que los representen en el gobierno, y al cumplir con su función de legislar tienen la obligación de velar por sus libertades y bienestar de los intereses de sus representados y si sus representados al final consideran que su función no cumplió con las expectativas de lo que ellos consideraban que se pudiera hacer, los podrán cambiar en las siguientes elecciones.<sup>127</sup>

La participación democrática de la ciudadanía no se agota en la elección de representantes, pues existe cierto tipo de decisiones que requieren la intervención directa para que su adopción e instrumentación se legitimen, es decir, aceptadas por la mayoría de los gobernados. Incluso en los mismos partidos que los postulan; desde el punto de vista interno llegan a tener importantes diferencias de criterio entre sí, por lo que hace necesario establecer mecanismos de consulta para la toma de decisiones mediante los cuales puedan manifestarse los ciudadanos entorno a los problemas de manera directa, al margen de la disciplina y mediación partidista. Tales mecanismos son, entre otros, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

En este orden de ideas, el paquete de reforma política que presentó el 15 de diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón, a través de la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, comprendió las figuras de iniciativa ciudadana y el referéndum. Finalmente, el 8 y 9 de agosto de 2012, respectivamente, el presidente Felipe Calderón Hinojosa promulgó y publicó en el Diario Oficial de la

---

<sup>127</sup> Carpizo McGregor, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, IIJ-UNAM, 2007, p. 98.

Federación el Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, que contempla figuras como la iniciativa ciudadana,<sup>128</sup> consulta popular<sup>129</sup> y candidaturas independientes.<sup>130</sup>

En las constituciones locales de algunos estados de la República se contemplan como mecanismos de democracia directa, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Las constituciones de los estados en donde se considera la figura de referéndum son: Aguascalientes,<sup>131</sup> Baja California,<sup>132</sup> Baja California Sur,<sup>133</sup> Chihuahua,<sup>134</sup> Coahuila,<sup>135</sup> Colima,<sup>136</sup> Guanajuato,<sup>137</sup> Guerrero,<sup>138</sup>

<sup>128</sup> Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son derechos del ciudadano:

(...)

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

<sup>129</sup> Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son derechos del ciudadano:

(...)

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

<sup>130</sup> Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son derechos del ciudadano:

(...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

<sup>131</sup> Artículo 17 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. C. En el Estado se reconoce la democracia directa y participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir en las decisiones públicas y el control de la función pública, a través de los siguientes instrumentos de participación ciudadana: a) Plebiscito; b) Referéndum; c) Iniciativa Ciudadana; d) Consulta de Revocación de Mandato; e) Presupuesto Participativo; f) Cabildo Abierto; g) Consulta Ciudadana; h) Comités Ciudadanos; y i) Parlamento Abierto.

<sup>132</sup> Artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. APARTADO C. Participación Ciudadana. Los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana serán la Consulta Popular, el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Ciudadana.

<sup>133</sup> Artículo 28 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur. -Son derechos de las ciudadanas y ciudadanos sudcalifornianos:

VI. Participar en las consultas ciudadanas plebiscitarias y de referéndum.

<sup>134</sup> Artículo 21 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Son derechos de la ciudadanía chihuahuense:

I. Votar en las elecciones populares del Estado, así como participar en los procesos plebiscitarios, de referéndum y de revocación de mandato; quienes residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la elección de Gobernador del Estado.

<sup>135</sup> Artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza. La soberanía del estado reside esencial y originalmente en el pueblo coahuilense. El pueblo ejerce su soberanía:

I. En forma directa, por medio del sufragio popular, el plebiscito y el referendo para renovar o, en su caso, para vincular en forma obligatoria a los poderes públicos del estado y de los municipios, en los términos que disponga esta Constitución y demás leyes aplicables.

<sup>136</sup> Artículo 18 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano De Colima.

Además de las prerrogativas y obligaciones que les señala la Constitución Federal, los ciudadanos del Estado de Colima tendrán el derecho de iniciativa popular, así como de participar en los procesos de referéndum, plebiscito y revocación de mandato, en la forma y términos que señalen esta Constitución y la Ley respectiva.

<sup>137</sup> Artículo 24 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Son obligaciones del ciudadano guanajuatense:

IV.- Votar en los procesos de plebiscito y referéndum.

<sup>138</sup> Artículo 19 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses:

IV. Participar en los procesos de referéndum, revocación de mandato, plebiscito y demás instrumentos de participación ciudadana;

Jalisco,<sup>139</sup> Estado de México,<sup>140</sup> Michoacán,<sup>141</sup> Morelos,<sup>142</sup> Puebla,<sup>143</sup> San Luis Potosí,<sup>144</sup> Sinaloa,<sup>145</sup> Sonora,<sup>146</sup> Tamaulipas,<sup>147</sup> Tlaxcala,<sup>148</sup> Veracruz<sup>149</sup> y Zacatecas.<sup>150</sup>

<sup>139</sup> Artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Jalisco. En el Estado de Jalisco se reconocen por lo menos, los siguientes mecanismos de participación ciudadana y popular:

I. Plebiscito: es el mecanismo de participación mediante el cual se someten a la consideración de la ciudadanía los actos o decisiones del Poder Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos.

II. Referéndum: es el mecanismo de participación mediante el cual se somete a la consideración de la ciudadanía la abrogación o derogación de disposiciones legales y constitucionales, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general, expedidas por el Congreso, el Poder Ejecutivo del Estado o los ayuntamientos.

III. Ratificación Constitucional: es el mecanismo de participación mediante el cual la ciudadanía podrá validar o derogar una reforma a la Constitución Política del Estado de Jalisco, siempre y cuando sea solicitada, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de su publicación.

IV. Iniciativa Ciudadana: es el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley dirigidas al Congreso del Estado, o iniciativas de reglamento dirigidas al Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos, para que sean analizadas y resueltas de conformidad con los procedimientos aplicables.

V. Ratificación de Mandato: es el mecanismo de participación y de rendición de cuentas, mediante el cual la ciudadanía evalúa el desempeño del Gobernador, los diputados, presidentes municipales y regidores del Estado.

VI. Revocación de Mandato: es el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos deciden que un servidor público de elección popular concluya anticipadamente el ejercicio del cargo para el que fue electo, siempre y cuando se configuren las causales y se cumpla con los procedimientos establecidos en las leyes.

VII. Consulta Popular: es el mecanismo mediante el cual los habitantes del Estado, un municipio o demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente.

<sup>140</sup> Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. El Gobernador o Gobernadora del Estado podrá someter a referéndum total o parcial las reformas y adiciones a la presente Constitución y las leyes que expida la Legislatura, excepto las de carácter tributario o fiscal.

Las ciudadanas y los ciudadanos de la Entidad podrán solicitar al Gobernador o Gobernadora que sean sometidas a referéndum total o parcial esos ordenamientos, siempre y cuando lo hagan al menos el 20 por ciento de los inscritos en las listas nominales de electores, debidamente identificados y dentro de los 30 días naturales siguientes a su publicación en el diario oficial del Estado.

<sup>141</sup> Artículo 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Son facultades del Congreso:

XXXV.- Someter a referéndum las leyes y decretos que considere sean trascendentales para el orden público o el interés social del Estado, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de referéndum las reformas a esta Constitución, normas de carácter tributario o fiscal, de Egresos y las relativas a la regulación interna de los órganos del Estado.

<sup>142</sup> Artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Son obligaciones de la ciudadanía morelense:

I.- Votar en las elecciones populares y en los procesos de Plebiscito y Referéndum que se convoquen.

<sup>143</sup> Artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Son prerrogativas de la ciudadanía del Estado:

I.- Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia.

<sup>144</sup> Artículo 38 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí. La consulta ciudadana es el mecanismo de participación por el cual los potosinos ejercen su derecho a través del voto emitido, y mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia estatal o municipal. Esta Constitución reconoce como instrumentos de consulta ciudadana, el referéndum y plebiscito. La ley en la materia establecerá las materias, requisitos, alcances, términos y procedimientos para llevarla a cabo.

<sup>145</sup> Artículo 150 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa. El referéndum, plebiscito y la revocación de mandato son formas de consulta y participación ciudadana

<sup>146</sup> Artículo 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora. El Congreso tendrá facultades:

XXXV BIS. - Para legislar y fomentar la participación ciudadana en el Estado y sus Municipios, regulando las figuras que se estimen convenientes, entre las cuales deberá considerar el referéndum, plebiscito, iniciativa popular y consulta vecinal, como instituciones básicas de participación.

<sup>147</sup> Artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. - Son derechos de los ciudadanos tamaulipecos:

Las Constituciones estatales que sí consideran la figura de plebiscito son: Aguascalientes, Baja California Baja California Sur, Chiapas,<sup>151</sup> Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán,<sup>152</sup> Morelos, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

Las Constituciones estatales que consideran la figura de iniciativa popular son: Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Anteriormente, en el entonces Distrito Federal, su Estatuto de Gobierno hacía referencia a la participación ciudadana en diversas normas, así el artículo 21 refiere al derecho de los ciudadanos a los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana.<sup>153</sup> En el año 2004 se creó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal,<sup>154</sup> siendo quizás una de las más generosas del momento al incluir 11 mecanismos entre los que destacan: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del Jefe Delegacional

IV.- Reunirse para tratar y discutir los negocios públicos, y participar en los procesos de referéndum, plebiscito, iniciativa popular, consulta popular y demás procedimientos de consulta ciudadana que la ley establezca.

<sup>148</sup> Artículo 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. Son derechos políticos de los ciudadanos:

IV. Participar conforme a las leyes de la materia en las consultas populares, plebiscitarias y de referéndum.

<sup>149</sup> Artículo 15 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones estatales y municipales, y participar en los procesos de plebiscito, referendo e iniciativa popular y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Sólo podrá votar la ciudadanía que posea credencial de elector y esté debidamente incluida en el listado nominal correspondiente.

<sup>150</sup> Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas Son derechos de la ciudadanía:

III. Participar en los procesos de referéndum, de plebiscito, de iniciativa popular y de revocación del mandato a que se convoque en los términos de esta Constitución y sus leyes reglamentarias.

<sup>151</sup> Artículo 59 de la Constitución Política del Estado de Chiapas. Son facultades y obligaciones del Gobernador, las siguientes:

XXX. Convocar a plebiscito en los términos que establezca esta Constitución y la ley. No podrán consultarse por esta vía los actos o resoluciones de los poderes Legislativo y Judicial del Estado.

<sup>152</sup> Artículo 60 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

XXI.- Consultar a los ciudadanos, a través de plebiscito, sobre actos o decisiones, cuando lo considere trascendental para la vida pública y el interés social del Estado, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones relativos a materia tributaria o fiscal, de Egresos, régimen interno de la administración pública del Estado y los demás que determine la ley.

<sup>153</sup> Artículo 21 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Los instrumentos y mecanismos para promover, facilitar y ejercer la participación ciudadana en los asuntos públicos de la Ciudad, se regirán por las disposiciones de este Estatuto, de las leyes de la materia y de sus reglamentos.

<sup>154</sup> Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 17 de mayo de 2004.

y la asamblea ciudadana, pero curiosamente no incluyó la revocación del mandato popular.<sup>155</sup>

Así pues, en la Constitución mexicana no se han podido introducir las figuras de referéndum, plebiscito, ni revocación de mandato para senadores, diputados federales y locales, gobernadores en algunos estados, municipales, y en el caso de la Ciudad de México, alcaldes. No hay manera de que los ciudadanos de una circunscripción electoral decidan la revocación de un representante que ha elegido. Claro está que existen procedimientos para sustituir a representantes, pero no puede considerarse como un procedimiento de revocación por los ciudadanos. Existe la posibilidad de que el Senado declare la desaparición de los poderes de una entidad federativa, lo que daría lugar a nuevas elecciones de legislatura local o de gobernador, pero en la práctica ésta ha sido un mero instrumento del Ejecutivo, o también el juicio político que ejercen los propios legisladores, instrumento al que no se ha recurrido sino por excepción, como fue el caso del jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador, cuando se utilizó como mera maniobra golpista de la coalición de derechas para impedirle presentarse como candidato presidencial en 2006. En ninguno de los dos casos –desaparición de poderes y juicio político- intervienen los ciudadanos.

Si bien es cierto que en estas constituciones ya encontramos la figura de la revocación de mandato, éstas no se han podido llevar a cabo en virtud de que en algunos estados no existe legislación reglamentaria para su aplicación.

## **2.9 La consulta popular en nuestro país**

El 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma que facultó a la Suprema Corte de Justicia para emitir resoluciones sobre la constitucionalidad de la materia de las consultas populares, previstas en el artículo 35, fracción VIII de la Ley fundamental, que señalaba:<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Son instrumentos de Participación Ciudadana: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Red de Contralorías Ciudadanas; IX. Audiencia Pública; X. Recorridos del jefe Delegacional; XI. Organizaciones ciudadanas, y XII. Asamblea Ciudadana.

<sup>156</sup> Este artículo constitucional se reformó los días 06 de junio y 20 de diciembre, ambos del año 2019, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

(...)

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

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

(...)

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

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

Con excepción de las hipótesis previstas en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculativo para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia;

5o. Las consultas populares convocadas conforme a la presente fracción, se realizarán el primer domingo de agosto;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

La figura que se analiza surgió como instrumento de participación ciudadana de democracia directa, al igual que la iniciativa legislativa ciudadana (artículos 71, fracción IV y 116, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal) y el derecho a ser votado por la vía independiente (artículos 35, fracción II y 116, fracción IV, inciso e), k) y p) de la propia Carta Magna. En países como Argentina y Ecuador existen consultas similares.<sup>157</sup>

La ley reglamentaria de esta disposición es la Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014. El artículo 4 de esta ley define a la consulta popular como “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”. El artículo 5 dispone que sean objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional, la cual será “calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta popular por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la

---

<sup>157</sup> López Sáenz, Emanuel, *La consulta popular en México: un replanteamiento para superar la inoperabilidad a la luz de los primeros resultados y los modelos Latinoamericanos*, disponible en [revpoliticas.uanl.mx › index.php › RPGyC › article › download](http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/download) ((fecha de consulta: 04 de noviembre de 2019).

Nación”. El resultado de la consulta es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, y para las autoridades competentes, “cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores”.

A su vez, el artículo 6 dispone que existe “trascendencia nacional” cuando el tema propuesto para la consulta contenga elementos que “repercutan en la mayor parte del territorio nacional”, y que “impacten en una parte significativa de la población”.

El artículo 12 de la ley indica qué sujetos pueden solicitar una consulta popular:

Artículo 12. Podrán solicitar una consulta popular:

- I. El Presidente de la República;
- II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o
- III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Los ciudadanos podrán respaldar más de una consulta popular, pero no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen el veinte por ciento de las firmas de apoyo. En este caso sólo procederá la primera solicitud.

La inobservancia de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior se resolverá conforme a las reglas previstas en el artículo 34, fracción IV de esta Ley.

Los ciudadanos que soliciten la consulta no están legitimados para pedir directamente a la Suprema Corte de Justicia que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de aquélla, por los motivos precisados en la siguiente tesis:<sup>158</sup>

CONSULTA POPULAR. LOS CIUDADANOS QUE LA SOLICITEN, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA REQUERIR DIRECTAMENTE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE AQUÉLLA. El artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional y a solicitar al Congreso de la Unión que emita las convocatorias respectivas, estableciendo las bases conforme a las cuales debe reglamentarse el proceso relativo, el cual comprende dos etapas: una previa a la convocatoria, donde el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras, es el rector del

<sup>158</sup> Tesis P. XXXVIII/2014 (10a.), Pleno, Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, octubre de 2014, Pág. 199.

procedimiento, en tanto está facultado para expedirla, y una posterior a cargo del Instituto Nacional Electoral, por ser al que corresponde la organización, desarrollo, cómputo y declaración del resultado de la consulta. Ahora, el procedimiento relativo a la primera etapa, supone la existencia de una petición formulada al Congreso Federal por quien se encuentra legitimado para solicitar una consulta popular y requiere la intervención sucesiva de diversos órganos del Estado, de manera previa a su emisión; esto es, tratándose de la solicitud hecha por el Presidente de la República o bien, por el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, es necesario que la petición la apruebe la mayoría de cada Cámara, y por lo que respecta a la solicitud realizada por el equivalente a cuando menos el 2% de los ciudadanos inscritos en lista nominal de electores, es menester que el Instituto Nacional Electoral o, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, verifique que se cumpla con el porcentaje mínimo de participación ciudadana requerido. Hecho lo anterior, si el Congreso Federal determina que la solicitud se formuló por parte legitimada y, en su caso, que la aprobaron ambas Cámaras o que se alcanzó el porcentaje requerido, debe remitirla a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que decida sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular de que se trate. En ese contexto, la circunstancia de que un número específico de ciudadanos pueda solicitar legalmente al Congreso de la Unión que convoque a una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional, no implica que también puedan incidir activamente en el procedimiento respectivo y pedir de manera directa a este Alto Tribunal que decida sobre la materia de la consulta, por auténtico que ello resulte, ya que la facultad conferida al Congreso de la Unión para emitir la convocatoria respectiva conlleva, necesariamente, la facultad de requerir a los órganos del Estado que deban intervenir previamente a su emisión, las actuaciones, determinaciones o pronunciamientos que la Carta Suprema les asignó expresamente, ello desde luego, conforme al procedimiento previsto constitucionalmente al efecto. Considerar lo contrario generaría distorsiones y afectaciones severas al orden lógico que debe regir todo procedimiento institucional de carácter instrumental, al permitir la sustitución o subrogación injustificada de la autoridad a quien la norma fundamental atribuye facultades, implícitas o explícitas, para cumplir con los objetivos y fines del derecho.

La sección quinta de la ley (artículos 26 a 31) desarrolla el procedimiento de la convocatoria para la consulta, y señala las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resuelva sobre la constitucionalidad de aquélla. El artículo 28, fracción IV, de la ley dispone:

Artículo 28. Cuando la petición provenga de los ciudadanos se seguirá el siguiente procedimiento:

IV. Recibida la solicitud del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la

pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

b) Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c) Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que la emita.

Por mandato constitucional no pueden ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Si el Alto Tribunal declara inconstitucional la materia de la consulta, el asunto se archiva como definitivamente concluido; pero, si determina que es constitucional, se expide la convocatoria, notificándosele al Instituto Nacional Electoral (responsable de organizar y desarrollar las consultas) para los efectos conducentes.<sup>159</sup>

De acuerdo con el artículo 29 de la ley, las resoluciones de la Corte serán definitivas e inatacables.

Cabe mencionar que el resultado de la consulta popular será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes en los casos en que la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.

Desde que entró en vigor la reforma que permitió al Alto Tribunal pronunciarse sobre la constitucionalidad de estas consultas, el Pleno se ha ocupado sólo de cuatro asuntos, tres de ellos resueltos los días 29 y 30 de octubre de 2014, y uno más el 3 de noviembre del propio año.

Las solicitudes de consulta popular presentadas en 2014, analizando la primera *praxis* en la materia, para efectos de llevar a la jornada electoral federal del año 2015, conforme a los plazos legales, fueron presentadas un año antes, entre ellas cuatro peticiones ciudadanas y una más por integrantes del Senado de

---

<sup>159</sup> *Elementos de Derecho Procesal Constitucional*, 3ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2018, p. 236.

la República del Congreso de la Unión, sin que se haya dado el caso de la solicitud del Ejecutivo Federal.

Las peticiones ciudadanas consistieron en las siguientes preguntas:

1. ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?
2. ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”
3. ¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?
4. ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?

Por otra parte, la petición realizada por los legisladores fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que se emita una ley que fije límites máximos a las remuneraciones y prestaciones de los servidores públicos, y que reduzcan en 50 por ciento las que actualmente perciben el presidente de la República y altos servidores públicos de la Federación?

Esta última fue desechada por el mismo órgano legislativo argumentando su improcedencia por tratarse de un tema de gasto e ingresos del Estado, por lo que no fue materia de estudio de la Suprema Corte de Justicia.

Las otras cuatro solicitudes, todas ciudadanas, fueron estudiadas y posteriormente desechadas por el Máximo Tribunal, determinando que si bien es cierto se cumplía con el carácter de trascendencia nacional, cierto también fue que la materia de las consultas carecían de constitucionalidad por encontrarse en los supuestos contenidos en el apartado tercero de la fracción VIII de la Carta Magna, es decir, de los temas prohibidos a ser sujetos de consulta.<sup>160</sup> Tal fue el caso de la

---

Artículo 35. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son derechos del ciudadano:

(...)

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

consulta en materia de reducción de los integrantes del Congreso Federal, desechada por trastocar los principios consagrados en el artículo 40 de la Carta Magna y estar relacionada con la materia electoral; así como aquellas dos consultas respecto a la reforma energética y una más en materia de salarios mínimos, las cuales fueron calificadas de inconstitucionales por versar sobre los ingresos y gastos del Estado.

Lo anterior demuestra lo inaplicable que es la consulta popular en nuestro país. Tal como está redactada en la Constitución y en la ley que versa sobre la materia, la consulta popular limita los temas de la consulta, por lo que sería conveniente replantear las limitantes constitucionales para no caer en el supuesto incongruente de lograr por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo tanto la inoperancia e inviabilidad de la consulta.

### **2.9.1 La consulta popular del 2021**

El 15 de septiembre del 2020, el presidente de la República presentó ante la Cámara de Senadores, una petición de consulta popular. Ese mismo día, y conforme a lo señalado por la Ley Federal de Consulta Popular, el Senado remitió la consulta al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que esta se pronunciara sobre la constitucionalidad de dicha consulta.

La pregunta que propuso el Ejecutivo Federal sobre la consulta era la siguiente:

*¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los ex presidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”.*

---

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos, gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

El proyecto original de resolución por parte del ministro ponente, proponía declarar inconstitucional la materia de la consulta popular por las siguientes razones:

- 1) Era contraria al contenido del artículo 35 constitucional, porque se refiere a una restricción de derechos humanos y garantías;
- 2) Pone en riesgo los derechos de las víctimas y ofendidos de los delitos;
- 3) Vulnera la presunción de inocencia;
- 4) Afecta negativamente las funciones constitucionales de procuración e impartición de justicia, así como del debido proceso legal; y
- 5) Rompe con el principio de igualdad.

Sin embargo, y en una decisión que generó mucha polémica,<sup>161</sup> cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió el asunto y, por mayoría de seis votos en contra del proyecto presentado, se declaró constitucional la consulta popular,<sup>162</sup> no sin antes modificar sustancialmente la pregunta presentada en un inicio por el presidente de la República. La pregunta aprobada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue:

*¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?*

A pesar de que la reforma al artículo 35 de la Constitución, que estableció que las consultas populares se celebrarán el primer domingo de agosto (y no de manera concurrente con la jornada electoral) fue adoptada en diciembre de 2019, era intención del depositario del Poder Ejecutivo Federal que se celebrara de manera conjunta con la jornada electoral del 6 de junio de 2021. Sin embargo, esta propuesta no prosperó.

---

<sup>161</sup> Para mayor abundamiento sobre el tema, Salazar Ugarte, Pedro, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

<sup>162</sup> La sentencia se puede consultar en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginaAsuntoID=274021> Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular convocada por el Congreso de la Unión 1/2020.

El 1 de agosto de 2021 se celebró en México la primera consulta popular nacional legalmente válida. A pesar de todas las adversidades políticas y presupuestarias que enfrentó el Instituto Nacional Electoral para la realización de la consulta popular, instaló 57,077 mesas receptoras de opinión.<sup>163</sup>

Los resultados arrojaron una participación de 7.11% de la lista nominal de electores (6 millones 663,208 ciudadanos participaron) y el total de opiniones que se manifestaron por el “Sí” representó el 97.72% (6 millones 511,385), por el “No” se pronunció el 1.54% (102,945) y se anularon 0.73% (48,878) de las papeletas.

No olvidemos que el artículo 35, fracción VIII, apartado 3º, de la Constitución establece que, para que el resultado de una consulta popular se considere vinculante (es decir, obligatorio) para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, es necesario que la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

---

<sup>163</sup> Para la jornada electoral del 6 de junio de 2021, se instalaron 162,570 casillas.

### **3. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

#### **3.1 Reforma Constitucional de 2016**

Por décadas, desde la academia y en distintos foros públicos, distintas fuerzas políticas y sectores de la sociedad venían impulsando la propuesta de transformar profundamente el régimen jurídico-político del que fuera el Distrito Federal.

La reforma política de la Ciudad de México constituye un hito dentro de la vida política y contemporánea de nuestro país, pues representaba la oportunidad histórica de que la República Mexicana avanzará hacia la construcción de una mejor configuración nacional más homogénea y cohesionada, con base en una Ciudad Capital y sede de los Poderes de la Unión que contará con un régimen político y naturaleza jurídica similar a las demás entidades federativas que integran el Pacto Federal.

Aunque desde las reformas constitucionales de 1996 el Distrito Federal fue reconocido como una entidad federativa más autónoma; lo cierto es que jamás contó con las mismas competencias que un Estado en materia legislativa, presupuestaria o administrativa; así como tampoco sucedió con el jefe de Gobierno, quien no podía nombrar ni remover a su secretario de Seguridad Pública por sí mismo.

El inicio del proceso transformador de la Ciudad debía partir de una reforma al artículo 122 constitucional, con el propósito de reconocer su estatus como Entidad Federativa con plenos derechos, tal y como con los que cuentan los demás estados de la República, para luego poder de ahí avanzar hacia nuevos espacios de conquista ciudadana y lograr realmente un cambio sustancial y no meramente adjetivo.

En ese sentido, durante la LXII Legislatura del Congreso de la Unión se dio paso al análisis de un total de diez iniciativas que proponían modificar la estructura jurídica y política del Distrito Federal. Se trataban de propuestas presentadas por legisladores de distintos grupos parlamentarios que buscaban en el fondo, otorgar mayor autonomía al Distrito Federal en su régimen interior, pero conservando la

dualidad de ser sede de los Poderes Federales y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Luego de dos años y medio de discusión en el Senado de la República y la Cámara de Diputados, finalmente se aprobó la reforma de 52 preceptos constitucionales.

En nuestro país, después de casi doscientos años de haber sido fundado y luego de un proceso gradual de autonomía, el Distrito Federal desapareció para dar paso a la entidad federativa llamada Ciudad de México.<sup>164</sup>

El decreto de reforma constitucional que fue aprobado en las cámaras del Congreso de la Unión y por la mayoría de las legislaturas de los estados de la Federación, cumplió uno de los objetivos del llamado “Pacto por México”.<sup>165</sup>

La reforma tocó una cantidad de artículos, más de medio centenar; sin embargo, la mayoría de los cambios tuvo fines de nomenclatura, es decir, su adaptación al cambio de nombre de la entidad federativa, de modo tal que donde decía “Distrito Federal” se puso “Ciudad de México” y donde decía “estados” se dice ahora “entidades federativas”, para incluir a la Ciudad de México entre las destinatarias de las normas respectivas.

Los puntos centrales de la reforma los encontramos en los artículos 40, 44 y 122. En el primero se afirma que México es una República federal compuesta por “Estados libres y soberanos” y por la Ciudad de México”. El 44, dedicado a definir

<sup>164</sup> El artículo 50 de la Constitución federal de 1824 decía que entre las facultades exclusivas del Congreso General se encontraba la de “Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un estado” (fracción XXVIII). El 18 de noviembre de 1824 el Congreso emitió el decreto de creación del Distrito Federal para albergar los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como un territorio que no perteneciese a ningún estado en particular, y así evitar la influencia excesiva de un estado de la Federación sobre los demás.

<sup>165</sup> Como parte de un amplio y muy ambicioso plan de reformas estructurales del Estado, el gobierno electo encabezado por Enrique Peña Nieto, convocó a los tres principales partidos políticos nacionales a firmar junto con el gobierno federal una agenda de reformas y acciones derivadas, conocida como el “Pacto por México”. En esta amplia agenda el gobierno puso sobre la mesa sus prioridades de políticas públicas a impulsar y abrió la negociación con las propuestas de los partidos. A partir de ahí el gobierno estableció una serie de compromisos para llevar a cabo las reformas constitucionales, legislativas y todas las acciones necesarias para su implementación. El Pacto por México sería firmado al día siguiente de la toma de posesión del presidente Peña Nieto, el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec.

En este ambicioso plan-maestro de lo que serían las prioridades de los principales actores políticos, nuevamente la reforma política del Distrito Federal encontró su lugar. El tema fue puesto como una prioridad del PRD, el cual, a cambio de ver satisfecha su vieja demanda respecto a la capital, estuvo dispuesto a avanzar en otros temas de difícil convergencia como la reforma educativa, energética, telecomunicaciones, o reformas fiscales.

El numeral 5.4, del compromiso 91, del total de 95 que integran el Pacto por México, estableció instalar una mesa nacional que abordaría los siguientes cinco temas principales: el nombre oficial de Ciudad de México que es la capital de la República; dotar de una Constitución propia al Distrito Federal; revisar las facultades del jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa; impulsar la elección de gobiernos colegiados con representación plural en el nivel de gobierno delegacional o equivalente y, finalmente, definir un esquema del Distrito Federal que considere su carácter de capital de la República.

la naturaleza de la Ciudad de México, dice que es “la entidad federativa sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”.

El artículo 122, dedicado desde 1993 a la regulación del hoy desaparecido Distrito Federal, norma la organización política, administrativa y jurisdiccional de la Ciudad de México.

Entre los principales cambios que contempló la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de enero de 2016, en materia de reforma política en cuestión, se encuentran:

- 1) El cambio de denominación de Distrito Federal por el de Ciudad de México, esto no afecta el hecho de que continúa siendo Capital de los Estados Unidos Mexicanos y sede de los Poderes de la Unión;
- 2) La convocatoria a la instalación de una Asamblea Constituyente que estuvo integrada por cien diputados: sesenta por el principio de representación proporcional, 14 senadores y 14 diputados federales, ambos designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política respectiva, seis designados por el Presidente de la República y seis designados por el Jefe de Gobierno, quienes discutieron y aprobaron la Constitución Política de la Ciudad de México, sin que dicha norma pudiera ser vetada, ni por los Ejecutivos federal ni local;
- 3) Convertir a la Asamblea Legislativa en una Legislatura, con el fin de que esté facultada para aprobar adiciones y reformas a la Constitución Federal e intervenir en la formación de nuevos Estados dentro de los límites existentes, además de dictar leyes para su régimen interior y reformas a su propia Constitución; cuyos integrantes fueran electos y posiblemente reelectos en los términos homólogos a los previstos en las legislaturas locales;
- 4) Cambiar la denominación de jefe de Gobierno del Distrito Federal por jefe de Gobierno de la Ciudad de México;
- 5) La conversión de las Delegaciones por Alcaldías integradas por un Alcalde y un Concejo de entre diez y quince miembros electos por voto popular, en

cuya elección se aplicarán los principios de mayoría relativa (70 por ciento) y de representación proporcional (30 por ciento), y ningún partido o coalición podrá tener más del 70 por ciento de los concejales,<sup>166</sup> quienes podrán ser reelectos y tendrán a su cargo la administración pública y ejercer su presupuesto de manera autónoma, además de supervisar y evaluar las acciones de gobierno;

- 6) Que la hacienda y régimen patrimonial de la Ciudad de México sea unitario, es decir, que se organice conforme a criterios de unidad presupuestaria y financiera;
- 7) Que las leyes federales ya no limitarán a la Ciudad de México para establecer contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a su cargo, ni concederán exenciones con relación a las mismas. De modo que corresponda al jefe de Gobierno proponer al legislativo local las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones;
- 8) La especificación de las atribuciones de la Federación para legislar en materia de coordinación metropolitana de la zona conurbada, intervenir en materia de deuda pública, determinar en el Presupuesto de Egresos los recursos que se otorgarán a la Ciudad de México y las bases para su ejercicio, dictar las disposiciones que determinen el funcionamiento de los Poderes Federales en la Ciudad de México y la jurisdicción en los inmuebles de la Federación.
- 9) La creación de un Consejo de Desarrollo Metropolitano, coordinado por la Federación, la Ciudad de México y los Estados y Municipios conurbados con el fin de planear el desarrollo y la ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos;

---

<sup>166</sup> Con la salvedad de que los consejos de las 16 alcaldías que se eligieron en el proceso electoral 2017-2018, se integraron por el alcalde y diez concejales electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en una proporción de 60 por ciento por el primer principio y 40 por ciento por el segundo (artículo cuarto transitorio).

- 10) La derogación de la atribución del Senado de la República para designar al titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, en caso de remoción;
- 11) Que el régimen interior de la Ciudad de México será la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico;
- 12) La determinación de que el Poder Judicial se depositará en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura y los Juzgados y Tribunales que establezca la Constitución;
- 13) La precisión de que la Ciudad de México tendrá los organismos constitucionales autónomos que prevé la Constitución General para las demás entidades federativas; y
- 14) La reforma a los artículos 122 y 124 para que a la Ciudad de México correspondan también las competencias residuales de los Estados con relación a las de la Federación.

La reforma, cuya palabra clave es autonomía, elimina casi totalmente la intervención de los poderes federales en la vida institucional de la capital del país. Y decimos casi porque el presidente de la República puede remover de sus funciones al jefe de la seguridad pública de la entidad federativa y porque el Congreso de la Unión conserva el control del endeudamiento de la capital.<sup>167</sup>

En cuanto a la cesión de funciones de la Federación a la Ciudad, en la esfera ejecutiva, el presidente de la República pierde la facultad de otorgar indultos por delitos del fuero común en la Ciudad de México. Por su parte, el Congreso de la Unión dejará de legislar en lo concerniente a la organización interna y administrativa de la ciudad. Además, el Senado pierde la facultad de remover en caso de crisis al jefe de Gobierno local, y de designar a un sustituto, pero puede declarar la desaparición de poderes en la entidad federativa y designar a un titular del Ejecutivo provisional, tal como se regula esta figura actualmente para los estados de la Federación.

En tanto se llevó a cabo el proceso de la elección de la Asamblea Constituyente, así como su instalación y posteriores deliberaciones, la reforma

---

<sup>167</sup> La reforma no modificó la fracción VIII del artículo 73 constitucional, que faculta al Congreso para "aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal...".

política de la Ciudad de México estableció que “continuarán aplicándose los ordenamientos vigentes, en tanto se expida los preceptos que los sustituirán con esta reforma constitucional”, de igual forma que “la elección de poderes locales y alcaldías se aplicará a partir de la elección constitucional de 2018” y que los “los diputados integrantes a la VII Asamblea Legislativa no podrán ser reelectos en dichos comicios”.

El nuevo paradigma que encierra la reforma es de gran trascendencia para el país, ya que representa un avance en el Federalismo mexicano y da alcance a los propósitos que buscaron que la Capital de la República adquiriera una mayor autonomía, quizás equiparable a un Estado, al contar con derechos, obligaciones, libertad y soberanía en todo lo concerniente a su régimen interior.

Se ha creado, en suma, un nuevo esquema de distribución de competencias que respeta el Pacto Federal, al impulsar la conservación de naturaleza jurídica de la Ciudad de México como sede de los Poderes Federales y Ciudad Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.2 Asamblea Constituyente de la Ciudad de México**

Luego de que después de varios años se registraron todas las propuestas y narrativas sobre cómo transformar a la Capital, finalmente se han sentado las bases constitucionales para la reorganización política y jurídica de la Ciudad de México, a partir de la expedición de su Constitución Política por la vía de un Congreso Constituyente. Una cuestión, ciertamente, inédita en la historia política contemporánea de nuestro país, pues las últimas experiencias que se han tenido en esta materia fueron hace 48 años, cuando se convocaron los Congresos Constituyentes de Baja California y Quintana Roo, que antes eran Territorios y se convirtieron en Estados, luego de que promulgaran sus respectivas Constituciones.

Por esa razón, la tarea de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México fue histórica, ya que para hacer más autónoma a la Ciudad y dotarla de una Constitución Política propia, se requirió de una nueva distribución de competencias entre las autoridades locales y federales y, sobre todo, voluntad de

sus integrantes para que independientemente de su filiación partidaria, pudieran construir acuerdos en los que hubiera el mayor consenso, tanto por su viabilidad y como por los beneficios que puedan traer para quienes vivimos en esta Ciudad.

Como mencionamos en líneas anteriores, la Asamblea Constituyente se integró de cien diputados, 60 de los cuales fueron elegidos por voto universal directo, según el principio de representación proporcional en una sola circunscripción, pudiendo participar en la elección los candidatos de los partidos mediante listas de fórmulas, así como los candidatos independientes en fórmulas; 14 senadores designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; 14 diputados federales designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, a propuesta de su Junta de Coordinación Política; seis diputados designados por el presidente de la República; finalmente, seis designados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La elección de los 60 diputados elegidos por los ciudadanos, fue organizada por el Instituto Nacional Electoral, la cual se llevó a cabo el 05 de junio de 2016. Una vez realizada la elección, la Asamblea Constituyente quedó conformada de la siguiente manera:

<b>Partido</b>	<b>Diputados electos</b>	<b>Diputados designados</b>	<b>Total</b>
PAN	7	8	15
PRI	5	11	16
PRD	19	4	23
PVEM	1	2	3
MC	1	1	2
PNA	2	1	3
MORENA	22	-	22
PES	2	1	3
INDEPENDIENTE	1	-	1
Presidente de la República	-	6	6

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	-	6	6
Total	60	40	100

### 3.3 Constitución Política de la Ciudad de México

La única vía para que la Ciudad de México alcanzara una mayor autonomía era por medio de una Constitución Política propia, lo cual implicaba la reconfiguración de las competencias políticas y el régimen jurídico de la entidad con respecto a la Federación. Y aunque el simple hecho de expedir una Constitución no implicara necesariamente que esta entidad se convierta en un Estado más de la República Mexicana, si era posible que con ella se alcanzara una mayor independencia en el diseño y aprobación de sus normas locales y, desde luego, en la organización de su régimen interior.

Con base en lo establecido en el artículo séptimo del decreto de reforma constitucional que contempla la reforma política de la Ciudad de México “en lo que concierne a la Constitución local, el documento fundacional de la nueva entidad federativa será aprobado por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México con base en un proyecto de Constitución que será turnado en forma exclusiva por el jefe de Gobierno”.

La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se reunió en la antigua sede del Senado de la República en *Xicoténcatl*, el día 15 de septiembre de 2016 para comenzar con los trabajos hacia la aprobación de la Constitución local. Ese mismo día, el jefe de Gobierno entregó el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México a la Asamblea.

La Ciudad de México al ser sede del poder político, económico y cultural del país, su norma fundamental debía ser acorde a estos parámetros. Como bien lo menciono un diputado integrante de la Asamblea Constituyente, “la Ciudad de México vive un proceso de reflexión acerca de sí misma, al cabo del cual habrá de precisar los principios, valores e ideales colectivos; las reglas para la asunción y ejercicio del poder democrático, todo plasmado en su Constitución. Moderna, la norma jurídica de la Ciudad de México debe ser, sobre todo, socialmente útil;

responder a los problemas que actualmente enfrentamos quienes aquí convivimos y, sobre todo, anticiparse, prepararse para servir a quienes aquí vivirán”.<sup>168</sup>

En el mismo sentido, otro diputado que también participó en los trabajos de la Asamblea señaló, “hacer una Constitución es pensar en el origen de las cosas, es ir a la raíz de los problemas, es decidir sobre cuestiones fundamentales que trascienden en el tiempo. De ahí que la Constitución que se convenga en la Asamblea Constituyente sólo debe abordar decisiones fundamentales, debe alejarse de la inmediatez, de lo evidentemente contingente y de lo efímero.”<sup>169</sup>

Después de 4 meses y medio, de largas sesiones de trabajo,<sup>170</sup> el 31 de enero de 2017 se aprobó la Constitución Política de la Ciudad de México, asimismo fue publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 05 de febrero de 2017.

La Constitución Política de la Ciudad de México se compone de 71 artículos y 39 transitorios, distribuidos de la siguiente manera:

- I. Título Primero. Disposiciones Generales.
- II. Título Segundo. Carta de derechos.
  - a) Capítulo 1. De las normas y garantías de los Derechos Humanos.
  - b) Capítulo 2. De los derechos humanos.
- III. Título Tercero. Desarrollo sustentable de la Ciudad.
  - a) Capítulo único. Desarrollo y planeación democrática.
- IV. Título Cuarto. De la ciudadanía y el ejercicio democrático.
  - a) Capítulo 1. De las personas originarias y de las que habitan la Ciudad de México.
  - b) Capítulo 2. De la democracia directa, participativa y representativa.
- V. Título Quinto. De la distribución del poder.
  - a) Capítulo 1. De la función legislativa.
  - b) Capítulo 2. De la función ejecutiva.
  - c) Capítulo 3. De la función judicial.

---

<sup>168</sup> Camacho, César, “Más que el centro, el corazón”, *Voz y Voto*, México, núm. 285, noviembre de 2016, p. 21.

<sup>169</sup> Creel, Santiago, “El laberinto de la Asamblea”, *Voz y Voto*, México, núm. 285, noviembre de 2016, p. 24.

<sup>170</sup> Las sesiones de la Asamblea Constituyente se pueden consultar en [\*Canal del Congreso - El Canal de la Unión - Asamblea Constituyente de la Ciudad de México \(googleusercontent.com\)\*](http://Canal del Congreso - El Canal de la Unión - Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (googleusercontent.com)).

- d) Capítulo 4. Seguridad ciudadana y procuración de justicia.
  - e) Capítulo 5. De los organismos autónomos.
  - f) Capítulo 6. De las demarcaciones territoriales y sus alcaldías.
  - g) Capítulo 7. Ciudad pluricultural.
- VI. Título Sexto. Del buen gobierno y la buena administración.
- a) Capítulo 1. Del combate a la corrupción de la Ciudad de México.
  - b) Capítulo 2. Del régimen de responsabilidades.
- VII. Título Séptimo. Del carácter de capital de los Estados Unidos Mexicanos.
- VIII. Título Octavo. De la estabilidad constitucional.

De acuerdo al primer artículo transitorio, la Constitución Política de la Ciudad de México entró en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral que estuvo vigente a partir del día siguiente a su publicación.

Para que la Constitución local sea modificada o adicionada, corresponderá al Congreso de la Ciudad México reformarla mediante el voto de una mayoría de dos terceras partes de los diputados presentes.

Este cambio renueva y robustece el constitucionalismo local mexicano, pues al dotar a la Ciudad de autonomía constitucional permite que los capitalinos tengan su propia Constitución Política, y cuenten con poderes locales facultados para ejercer el gobierno de la Ciudad, en todo lo concerniente a su régimen interior.

### **3.4 Formas de democracia directa en la Constitución Política de la Ciudad de México**

Como antecedente histórico, hay que mencionar que la figura del referéndum y la iniciativa popular estuvieron presentes en la Constitución Política Federal, en relación con el Departamento del Distrito Federal durante un periodo de 10 años,<sup>171</sup> pero nunca los ciudadanos ni el gobierno hicieron uso de ellos. El artículo 73 en su fracción VI, base segunda, disponía lo siguiente:

---

<sup>171</sup> El referéndum y la iniciativa popular, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 y estuvieron vigentes hasta el 10 de agosto de 1987.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

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

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

En consecuencia, tendría que haber una ley secundaria que reglamentaba dicho procedimiento. Para este caso, fue la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que en sus artículos 53 al 59 regulaba estos procedimientos.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> Artículo 53.- El referéndum es un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

La iniciativa popular es un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal.

Los derechos derivados de estos métodos serán ejercitados en los términos de esta Ley, de otras leyes y sus reglamentos.

Artículo 54.- El procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales corresponde iniciarlo, exclusivamente, al presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores al Congreso de la Unión. En este caso, las Cámaras, a pedido de una tercera parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad si se trata de los Senadores, ejercerán la facultad de iniciar el procedimiento legal de referéndum en los términos de esta Ley.

El procedimiento legal de referéndum en el caso de reglamentos, corresponde iniciarlo, exclusivamente, al presidente de la República, en los términos de Ley.

Artículo 55.- La iniciativa popular sobre ordenamientos legales y reglamentos corresponde a los ciudadanos del Distrito Federal; pero sólo se tramitará por las autoridades competentes, si queda fehacientemente comprobado que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deben quedar comprendidos, al menos 5,000 ciudadanos por cada una de las 16 Delegaciones en que está dividido el Distrito Federal. La ley que regule los procesos de referéndum e iniciativa popular para el Distrito Federal, señalará la forma y sistemas para verificar la existencia de estos requisitos y el trámite de la iniciativa popular.

Artículo 56.- El referéndum, en el caso de ordenamiento legales se substanciará una vez aprobada la ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo para efectos de promulgación publicación, en los términos del artículo 72 de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo.

El referéndum, en el caso de reglamentos, se substanciará una vez formulado el proyecto correspondiente, en forma previa a su expedición por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución. El resultado del referéndum tendrá efectos vinculatorios para el Ejecutivo.

La iniciativa popular, en el caso de ordenamientos legales, se substanciará una vez satisfechos los requisitos, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 de la Constitución.

La iniciativa popular, en el caso de reglamentos, se substanciará por el Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la Constitución de acuerdo con las reglas de procedimientos que señale la ley.

Artículo 57.- El referéndum tiene como objeto aprobar o desechar la creación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos.

Artículo 58.- El referéndum es obligatorio o es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión. Es obligatorio cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, puedan tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondan a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

El referéndum es facultativo para el Poder Ejecutivo y para las Cámaras del Congreso de la Unión cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondan, en términos generales, a las características señaladas en el párrafo anterior. Queda a juicio de las autoridades señaladas, ordenar o no la práctica del referéndum en estos casos.

Si ocurren los supuestos señalados en el artículo 57 propuesto para el referéndum obligatorio y con estricto apego a los criterios señalados para su aplicación, los Poderes Ejecutivo y Legislativo podrán determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, y habrán de tomar en cuenta, además, para fundar su juicio, las razones de tipo jurídico, económico y social que funden su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los Poderes, en el caso de los ordenamientos legales, no podrá ser planteado dicho caso ante el otro Poder, en término de un año de la fecha de la negativa en el supuesto de ordenamientos legales.

Ahora bien, cuando se promulgo la Constitución Política de la Ciudad de México, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, contempló en el Título Cuarto llamado *De la Ciudadanía y el Ejercicio Democrático*, un capítulo referente sobre *la Democracia Directa, Participativa y Representativa*.

En dicho capítulo se introdujeron mecanismos de la democracia directa como la iniciativa ciudadana, el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, la consulta popular y la revocación del mandato.

El artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México, reconoce el derecho y el deber de los ciudadanos de la Ciudad de México, de participar en la resolución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos por dicha Constitución.

Cabe señalar que dicho artículo menciona expresamente que, dichos mecanismos se podrán apoyar en el uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs).

Por su parte, el Instituto Electoral de la Ciudad de México vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleven a cabo el referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato. También será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la ley.

El artículo 25, base B, prevé la iniciativa ciudadana en los siguientes términos:

- 1) Se reconoce el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes y decretos, así como reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México ante el

---

No son objeto de referéndum obligatorio, los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 59.- Los procedimientos de referéndum en todos los casos previstos por esta Ley, se iniciarán previa información y difusión, con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su instalación formal, del contenido y las características fundamentales de las normas de los ordenamientos legales o reglamentos objeto del referéndum. Además, con la entrega de las formas de votación deberá incluirse el texto completo del ordenamiento legal o del reglamento, sólo de sus modificaciones o las razones de su derogación para el conocimiento y juicio de los votantes en el referéndum y también en la iniciativa popular. A juicio de la autoridad pueden señalarse por separado en la cédula de votación, así tomarse la propia votación, las cuestiones de mayor importancia e interés público de un ordenamiento legal o reglamento, de manera que el rechazo de alguna de ellas, no signifique, necesariamente, el rechazo de la totalidad del documento, sino la modificación o adecuación de la proposición concreta rechazada y que, en su caso, pueda ésta sujetarse a un nuevo referéndum particular.

Congreso de la Ciudad de México, el cual establecerá una comisión para su debido procesamiento.

- 2) Dichos proyectos deberán contar con las firmas de al menos el cero punto trece por ciento (0.13%) de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad.
- 3) El Congreso de la Ciudad de México deberá resolver sobre la procedencia de la solicitud en un plazo no mayor de quince días hábiles. La Ley establecerá los procedimientos para que, una vez admitida la iniciativa ciudadana, las personas proponentes puedan incorporarse a la discusión de los proyectos de legislación.
- 4) Tendrá el carácter de preferente aquella iniciativa que cuente con al menos el cero punto veinticinco por ciento (0.25) de las firmas de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad y que sea presentada el día de la apertura del periodo ordinario de sesiones.
- 5) La iniciativa ciudadana no procederá en materia penal, tributaria y en ninguna materia que contravenga los derechos humanos.

El mismo artículo 25, base C, señala lo referente al referéndum:

- 1) Se reconoce el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México conforme a lo establecido en el artículo 69 de la misma Constitución (reformas a la Constitución), así como a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, a solicitud de:
  - a. Al menos el cero punto cuatro por ciento (0.4) de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Ciudad; y
  - b. Dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Ciudad.
- 2) Las decisiones legislativas en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, no serán sometidas a referéndum.
- 3) El Congreso de la Ciudad de México determinará la entrada en vigor de las leyes o decretos de su competencia, conforme al resultado del referéndum que pudiera celebrarse.

Respecto al plebiscito, la base D menciona:

- 1) Las y los ciudadanos tienen derecho a ser consultados en plebiscito para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia del Poder Ejecutivo de la Ciudad o de las Alcaldías, a solicitud de:
  - a. Al menos el cero punto cuarto por ciento (0.4) de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo;
  - b. La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
  - c. Una tercera parte de los integrantes del Congreso de la Ciudad de México; y
  - d. Las dos terceras partes de las Alcaldías.
- 2) Las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal no podrán ser sometidas a plebiscito.

Los resultados del referéndum y plebiscito serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos la tercera parte (1/3) de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo.

En relación con la consulta ciudadana, la base E señala:

- 1) Las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta en los términos de lo dispuesto en esta Constitución y la ley en la materia. A través de este instrumento, las autoridades someterán a consideración de las y los ciudadanos cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos o territoriales de la Ciudad.
- 2) La consulta ciudadana podrá ser solicitada por al menos el dos por ciento de las personas inscritas en el listado nominal del ámbito territorial correspondiente.

Las consultas ciudadanas serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos el quince por ciento (15%) de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo.

Sobre la consulta popular, la base F estipula:

- 1) Las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta popular sobre temas de trascendencia de la Ciudad. El Congreso de la Ciudad de México convocará a la consulta, a solicitud de:

- a. Al menos el dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad;
  - b. La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
  - c. Una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México;
  - d. Un tercio de las alcaldías;
  - e. El equivalente al diez por ciento de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas; y
  - f. El equivalente al diez por ciento de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.
- 2) La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local. Ningún instrumento de participación ciudadana, excluyendo la consulta popular, podrá llevarse a cabo cuando exista proceso electoral en la Ciudad de México.
  - 3) No podrán ser objeto de consulta popular las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal.

En lo que respecta sobre la revocación de mandato, la base G señala:

- 1) Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación del mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.
- 2) La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate.

En el caso de la revocación del mandato, para que sus resultados sean obligatorios, tendrán que participar al menos el cuarenta por ciento (40%) de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento (60%) se manifieste a favor de la revocación.

### **3.5 Requisitos y condiciones para la democracia directa en la Ciudad de México**

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México,<sup>173</sup> en su Capítulo IV denominado *de los Procedimientos y Mecanismos de Participación Ciudadana*, contiene solo dos artículos que buscan establecer a grandes rasgos los procedimientos que se deben llevar cabo para que se activen alguno de los mecanismos de democracia directa que contempla el marco jurídico de la Ciudad de México. El artículo 362 conforma la parte general de estas dos disposiciones legales y contiene lo siguiente:

1. Son procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, el referéndum, la consulta ciudadana, la consulta popular, la revocación de mandato, así como los procesos electivos de los Órganos de Representación Ciudadana, conforme a la Ley de Participación.
2. El Instituto Electoral de la Ciudad de México tiene a su cargo la organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados, de los procedimientos electivos y de los mecanismos de participación ciudadana.
3. El Instituto garantizará la democracia participativa, entendida como el derecho de las personas a incidir, individual o colectivamente, en las decisiones públicas y en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública, en los términos que la Ley de Participación y el Código señalen.
4. Los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, residentes tienen derecho a ser consultadas en los términos de que establece la Constitución Local y los tratados internacionales.
5. En los casos de referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato, el Instituto Electoral vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización, desarrollo,

---

<sup>173</sup> Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 07 de junio de 2017.

cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo que establezca la Ley de Participación.

6. La Ley de Participación, establecerá las reglas para la preparación, recepción y cómputo de la votación, de los mecanismos de participación ciudadana, a falta de éstas, se aplicarán las normas que el Consejo General del Instituto Electoral determine.
7. El Instituto Electoral, a través de su Consejo General, podrá acordar, en las consultas que organice, mecanismos electrónicos e informáticos que faciliten la participación ciudadana cuidando la transparencia y la seguridad de su instrumentación.

El artículo 363 del Código Electoral de la Ciudad de México, señala la competencia del Instituto Electoral de la Ciudad de México en cuestión de las etapas que se deben llevar a cabo cuando en la Ciudad de México se active algún mecanismo de democracia directa. La organización de una iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular o revocación de mandato, deberá contar con las fases siguientes:

1. El Instituto Electoral, a través de sus órganos internos, expedirá la convocatoria, instrumentará el proceso de registro, y diseñará y entregará el material y la documentación necesaria, para llevar a cabo la jornada electiva, y la publicación de los resultados en cada colonia.
2. La etapa de preparación, para la realización de los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, iniciará con la convocatoria respectiva, y concluirá con la jornada electiva.
3. El plazo para la organización y realización de los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, será de 75 días, contados a partir de la publicación de la convocatoria respectiva.
4. Para la realización e implementación de los procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, el Instituto Electoral desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la jornada y cómputo respectivo, declarando los efectos de dichos ejercicios, de conformidad con lo señalado en la Ley de la materia; asimismo, vigilará que la redacción de las preguntas sea clara y

precisa, garantizando que su contenido no induzca ni confunda al ciudadano, en el momento de emitir su voto u opinión.

5. Para la recepción de la votación u opinión, se instalará un centro de votación, en el interior de cada colonia, barrio originario, pueblo o unidad habitacional, de tal manera, que la ciudadanía pueda emitir su voto u opinión, en lugares céntricos y de fácil acceso. Los partidos políticos que integran el Consejo General del Instituto Electoral fungirán como garantes de los procesos de participación ciudadana.

La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México<sup>174</sup> establece y regula los mecanismos de democracia directa. Es en esta Ley donde encontramos tanto las reglas generales, así como las particulares, que se aplicaran a cada mecanismo de democracia directa. Las reglas comunes son:

Artículo 19. El Instituto Electoral habilitará personal con fe pública y vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleven a cabo los mecanismos de democracia directa. Será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de los mecanismos que así lo ameriten. Asimismo, garantizará la equitativa difusión de las opciones que se presenten a la ciudadanía y declarará los efectos del instrumento de que se trate, de conformidad con lo señalado en la convocatoria y la presente Ley.

La organización y desarrollo de los mecanismos de democracia directa será responsabilidad de las direcciones ejecutivas y unidades técnicas en el ámbito central del Instituto Electoral; en lo concerniente a los órganos desconcentrados, serán competentes las direcciones distritales cabecera de demarcación.

En dicha organización se aplicarán los principios de austeridad y eficiencia organizacional. El Gobierno de la Ciudad de México podrá coadyuvar en la organización de los mecanismos de democracia directa con recursos materiales y humanos. En todos los casos los mecanismos de democracia directa deberán contar con un repositorio digital en la Plataforma del Instituto y deberán llevar a cabo actividades digitales paralelas a las presenciales.

Los resultados y la declaración de los efectos de los mecanismos de democracia directa se publicarán en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en la Plataforma del Instituto.

Artículo 20. Las personas interesadas en realizar un ejercicio de democracia directa podrán solicitarlo ante el Instituto Electoral, de forma presencial o digital.

Para iniciar un mecanismo de democracia directa de forma presencial o digital en la

---

<sup>174</sup> Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 12 de agosto de 2019.

Plataforma del Instituto, quienes lo soliciten deberán anexar a su solicitud ante el órgano responsable, un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial para votar vigente, cuyo cotejo lo realizará el Instituto Electoral. Éste establecerá los sistemas de registro de solicitudes, formularios y dispositivos de verificación que procedan. Las personas promoventes deberán nombrar un Comité promotor integrado por hasta cinco personas ciudadanas.

Artículo 21. Toda solicitud de democracia directa deberá contener, por lo menos:

- I. El tipo de mecanismo de democracia directa solicitado;
- II. El acto de gobierno, ley o decreto, o cargo revocatorio que se pretende someter a consulta;
- III. El órgano u órganos de la administración que lo aplicarán en caso de ser aprobado;
- IV. La exposición de las razones por las cuales el acto u ordenamiento legal se considera de importancia y por las cuales debe someterse a consulta; y
- V. Los nombres de quienes integren el Comité promotor que funjan como voceros del mecanismo de democracia directa; así como un domicilio para oír y recibir notificaciones. El comité podrá proporcionar direcciones de correo electrónico para oír y recibir notificaciones.

Artículo 22. Una vez presentada la solicitud, la autoridad responsable del acto o el Congreso solicitarán al Instituto Electoral la verificación del cumplimiento del porcentaje de personas de la Lista Nominal de Electores que exige la norma respecto del mecanismo de democracia directa solicitado.

En el caso de que el porcentaje de firmas se cumpla a través de la Plataforma del Instituto, algún miembro del Comité Promotor deberá solicitar al Instituto Electoral que inicie el proceso de verificación de las firmas.

Artículo 23. Las convocatorias para la realización de los mecanismos de democracia directa serán publicadas en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, en la Plataforma del Instituto y en, al menos, uno de los principales diarios de la Ciudad, y contendrá:

- I. El tipo de instrumento de democracia directa;
- II. La descripción de la naturaleza del ejercicio, del acto de autoridad o, en su caso, del texto de la disposición legal sometida a consideración de la ciudadanía;
- III. Explicación clara y precisa del mecanismo de aplicación del acto de gobierno, así como de los efectos de aprobación o rechazo; la indicación precisa del ordenamiento y el o los artículos que se propone someter a consulta;
- IV. Breve síntesis de los argumentos a favor y en contra del tema, ley o decreto sometido a consulta;
- V. Los plazos y términos para cada una de las etapas que contemple la organización de dicho instrumento;
- VI. Lugar y fecha en que habrá de realizarse la jornada de votación u opinión de forma presencial y, en su caso, digital;
- VII. La pregunta o preguntas conforme a las que la ciudadanía expresará su aprobación

o rechazo;

VIII. El formato mediante al cual se consultará a la ciudadanía;

IX. La modalidad de consulta presencial y digital mediante el cual se realizará el mecanismo de democracia directa;

X. La autoridad responsable de la organización del ejercicio ciudadano;

XI. Los medios de impugnación;

XII. Las autoridades jurisdiccionales responsables de resolver las controversias; y

XIII. Las que determine el Instituto Electoral.

Artículo 24. Podrán participar en el ejercicio de los mecanismos de democracia directa, solo las personas con credencial para votar vigente y que se encuentren en la Lista Nominal de Electores del ámbito territorial respectivo, o que cuenten con una orden de la autoridad electoral judicial en la materia.

Artículo 25. Las personas servidoras públicas sólo podrán participar en los mecanismos de democracia directa en su calidad de ciudadanas. A menos que tengan una función conferida para tal efecto, mediante acreditación de la autoridad electoral, su intervención deberá constreñirse a los principios de certeza, legalidad, independencia, objetividad, equidad y al uso imparcial y eficiente de los recursos públicos.

En caso contrario, a dicha persona servidora pública se le deberá iniciar el correspondiente procedimiento por infringir la Ley de Responsabilidades que corresponda, ya sea de oficio o a petición de parte, ante la Secretaría de la Contraloría, en caso de pertenecer a la administración pública local; o ante la instancia correspondiente en caso de tratarse de una persona servidora pública del Gobierno Federal. En su caso, deberá darse vista al ministerio público ante la probable comisión de hechos constitutivos de delito.

Artículo 26. Con excepción del referéndum, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México será competente para resolver los medios de impugnación suscitados en el desarrollo de los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, relacionados con probables irregularidades en el desarrollo, o fuera de estos procesos, cuando se consideren violentados los derechos de participación de las personas, existan conflictos entre las Comisiones de Participación Comunitaria o entre sus integrantes; así como para verificar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de participación ciudadana se ajusten a lo previsto por la Constitución y la presente Ley.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos en materia de participación ciudadana, la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México contemplará un sistema de nulidades y de medios de impugnación que darán definitividad a las distintas etapas de los procesos de democracia directa y de participación ciudadana y garantizará la protección de los derechos de participación comunitaria.

Artículo 27. De todos los actos desplegados en la organización de los mecanismos de democracia directa, las autoridades deberán realizar los actos conducentes para que dicha

información sea publicitada en la Plataforma del Instituto.

En la organización de los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana, el Instituto Electoral atenderá el principio de austeridad y racionalidad económica en la organización de los mismos. Lo anterior, sin menoscabar el derecho de la ciudadanía al sufragio.

### **3.5.1 Iniciativa ciudadana**

La iniciativa ciudadana es el mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía presenta al Congreso de la Ciudad de México proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.

Para que una iniciativa ciudadana pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación por el Congreso se requiere, además de los requisitos comunes de los mecanismos de democracia directa:

- a) La presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo del 0.13% de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad de México;<sup>175</sup>
- b) Así como la presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica que señalan tanto la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México como el Reglamento del Congreso para la presentación de una iniciativa, la cual mínimamente deberá contener una exposición de motivos en la que señale las razones y fundamentos de la iniciativa, y la presentación de un articulado. El Congreso de la Ciudad de México, brindará asesoría sobre la técnica jurídica y parlamentaria para la presentación de una iniciativa ciudadana a cualquier persona que lo solicite, sin que dicha asesoría implique la redacción de esta, ni tampoco que el órgano parlamentario asuma la responsabilidad sobre la viabilidad de esta.

Una vez presentada la iniciativa ciudadana, ésta se hará del conocimiento del Pleno y se turnará a la Comisión de Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas con opinión de la Comisión competente en el tema.

---

<sup>175</sup> Tomando como referencia la Lista Nominal del Proceso Electoral 2020-2021 (es el último Proceso Electoral llevado a cabo en la Ciudad de México, en el cual se eligieron Diputados del Congreso Local, así como a los titulares de las Alcaldías), para esa elección el total de ciudadanos inscritos era de 7,498,592. El 0.13% es de 97,481.

La Comisión o las Comisiones dictaminadoras verificarán el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente Ley, solicitando al Instituto Electoral la verificación del porcentaje de ciudadanos requerido; en caso de que no se cumpla dicho requisito se desechará la iniciativa presentada.

Una vez que el Instituto Electoral declare el cumplimiento o no del porcentaje de firmas ciudadanas requeridas, la comisión o comisiones dictaminadoras deberán resolver sobre la procedencia de la iniciativa dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

El Congreso deberá informar por escrito al comité promotor de la iniciativa ciudadana sobre el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión. Esta decisión se publicará en la Gaceta Parlamentaria del Congreso de la Ciudad de México, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México y en la Plataforma del Instituto.

Si fuese declarada la admisión de la iniciativa ciudadana, ésta se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, como cualquier otra iniciativa legislativa. Cuatro de las personas integrantes del Comité promotor de la iniciativa serán incorporados a la discusión de los proyectos legislativos. La representación del Comité deberá garantizar la paridad de género.

En los casos en los que la iniciativa ciudadana cuente con el 0.25% de las firmas de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad,<sup>176</sup> y que sea presentada el día de la apertura del periodo ordinario de sesiones, tendrá el carácter de iniciativa preferente. Debiendo ser analizada, dictaminada y votada en el mismo período en que fue presentada.

En caso de que el Congreso de la Ciudad de México se encuentre en periodo de receso, debe ser presentada el primer día del periodo ordinario siguiente.

La comisión o comisiones a las que fuere turnada la iniciativa ciudadana, podrá realizar entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para la realización del dictamen.

---

<sup>176</sup> Aproximadamente 187,464.

No podrán ser objeto de iniciativa ciudadana la materia penal, tributaria y que contravenga los derechos humanos.

Las y los ciudadanos podrán proponer modificaciones a las iniciativas ciudadanas y legislativas que sean presentadas ante el pleno del Congreso y publicadas en la Gaceta Parlamentaria. Dichas propuestas de modificación deberán ser presentadas ante la Mesa Directiva dentro de los diez días hábiles siguientes conforme a lo dispuesto a la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

### **3.5.2 Referéndum**

El referéndum es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía aprueba las reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México, así como las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México.

Sólo el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá disponer la celebración del referéndum sobre las reformas a la Constitución y demás disposiciones normativas de carácter general que sean de su competencia.

La realización del referéndum podrá solicitarse por:

- a) Las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, o
- b) Al menos 0.4% de las personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores de la Ciudad de México.<sup>177</sup>

En caso de que el mecanismo sea solicitado por la ciudadanía, una vez que el órgano electoral se cerciore del cumplimiento de los requisitos de procedencia presentados a través de la Plataforma del Instituto o de forma presencial, las comisiones del Congreso respectivas harán la calificación de dicha propuesta, presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado o rechazado.

Una vez aprobadas las adiciones, reformas o derogaciones constitucionales, el Congreso hará la declaratoria del inicio del procedimiento del referéndum.

---

<sup>177</sup> Aproximadamente 299,943.

En caso de que la solicitud de referéndum sea modificada o rechazada, el Congreso enviará una respuesta por escrito, fundada y motivada, al comité promotor.

En caso de procedencia, el referéndum deberá iniciarse por medio de la convocatoria que expida el Congreso en un término de noventa días naturales antes de la fecha de realización del mismo.

El referéndum se realizará en la fecha que establezca el Congreso y deberá permitir votaciones de manera presencial y digitales a través de la Plataforma del Instituto.

Cuando la participación total corresponda, al menos, a una tercera parte de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores,<sup>178</sup> el referéndum será vinculante.

Las decisiones legislativas en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, no serán sometidas a referéndum.

La Sala Constitucional de la Ciudad de México será competente para sustanciar y resolver sobre las impugnaciones que se presenten con motivo del referéndum.

El Congreso determinará la entrada en vigor de las leyes o decretos de su competencia, conforme al resultado del referéndum que pudiera celebrarse.

### **3.5.3 Plebiscito**

El plebiscito es un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías. Dicho mecanismo podrá ser solicitado por:

- a) La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
- b) Una tercera parte de los diputados y diputadas integrantes del Congreso;
- c) Las dos terceras partes de las alcaldías; y

---

<sup>178</sup> Aproximadamente 2,499,280

- d) La ciudadanía, siempre y cuando la solicitud sea respaldada por el 0.4% de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores en el ámbito territorial respectivo.

En el ámbito de las demarcaciones, el plebiscito podrá realizarse también a solicitud de la persona titular de la Alcaldía.

En el caso de la solicitud realizada por la ciudadanía, la persona titular de la Jefatura de Gobierno o de las alcaldías deberán analizarla en un plazo de 30 días naturales y podrán, en su caso:

- I) Aprobarla en sus términos, dándole trámite para que se someta a plebiscito;
- II) Proponer modificaciones técnicas al texto de la propuesta, sin alterar la sustancia de la misma e informando de ello al Comité promotor; y
- III) Rechazarla en caso de ser improcedente por violentar ordenamientos locales o federales.

Una vez verificado por el Instituto Electoral el cumplimiento del porcentaje de personas ciudadanas requerido, la persona titular de la Jefatura de Gobierno o de la Alcaldía iniciará el procedimiento mediante convocatoria que deberá expedir cuando menos noventa días naturales antes de la fecha de su realización, haciéndolo de su conocimiento al órgano electoral administrativo.

Los resultados tendrán carácter vinculatorio para la Jefatura de Gobierno o la Alcaldía cuando cuenten con la participación de, al menos, la tercera parte de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores del ámbito respectivo.

La persona titular de la Jefatura de Gobierno o de la Alcaldía podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia de que trate el plebiscito para la elaboración de las preguntas. El Instituto Electoral deberá emitir opinión de carácter técnico sobre el diseño de las mismas

No podrán someterse a plebiscito, los actos de autoridad de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías, relativos a materias de carácter penal, tributario, fiscal y ninguna que contravenga los derechos humanos y las demás que determinen las leyes.

### **3.5.4 Consulta ciudadana**

La consulta ciudadana es el mecanismo de democracia directa a través del cual las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectorial y territorial en la Ciudad de México.

La consulta ciudadana podrá ser realizada a iniciativa de la autoridad responsable o a solicitud de, al menos, el dos por ciento de las personas ciudadanas inscritas en el Listado Nominal de Electores del ámbito territorial correspondiente, las cuales serán verificadas por el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

La solicitud deberá ser presentada ante la autoridad responsable de la materia a consultar. En este supuesto, la autoridad responsable realizará las acciones conducentes para solicitar su organización a la autoridad electoral. Las acciones desarrolladas se informarán a las personas peticionarias dentro de los treinta días naturales a la realización de la consulta.

La consulta ciudadana podrá ser dirigida a:

- a) Habitantes en la Ciudad;
- b) Habitantes en una o varias demarcaciones territoriales;
- c) Habitantes de una o varias unidades territoriales;
- d) Habitantes en cualquiera de los ámbitos territoriales antes mencionados, organizados por su actividad económica, profesional, u otra razón; y
- e) Las Comisiones de Participación Comunitaria de una o varias unidades territoriales.

La convocatoria para la consulta ciudadana deberá expedirse por lo menos 30 días naturales antes de la fecha de su realización y colocarse en los lugares de mayor afluencia ciudadana, en la que se establezca lugar, fecha y modo de realización de la misma.

Los resultados de la consulta ciudadana se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de quince días naturales contados a partir de su celebración.

Las consultas ciudadanas serán vinculantes cuando cuenten con la participación de, al menos, el quince por ciento de las personas inscritas en el Listado Nominal de Electores del ámbito respectivo.

### **3.5.5 Consulta popular**

La consulta popular es el mecanismo a través del cual el Congreso de la Ciudad de México somete a consideración de la ciudadanía en general, por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la Ciudad.

Se entiende que existe trascendencia en el territorio de la Ciudad en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos:

- a) Que repercuta en la mayor parte de las demarcaciones territoriales; y
- b) Que impacte en una parte y de manera significativa de la población de la Ciudad.

El Congreso convocará a la consulta a solicitud de:

- I) La persona titular de la Jefatura de Gobierno;
- II) Una tercera parte de los integrantes del Congreso;<sup>179</sup>
- III) Una tercera parte de las Alcaldías;<sup>180</sup>
- IV) Al menos dos por ciento de las personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores;<sup>181</sup>
- V) El equivalente al diez por ciento de las Asambleas Ciudadanas; y
- VI) El equivalente al diez por ciento de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

Una vez recibida la solicitud de consulta popular, el Congreso valorará el cumplimiento de los requisitos de carácter legal.

En caso de que la solicitud haya sido presentada por la ciudadanía, será remitida al Instituto Electoral quien determinará o no el cumplimiento de firmas ciudadanas requeridas en un término de treinta días posteriores a la solicitud.

---

<sup>179</sup> De 66 diputados, tendrían que convocarla 22.

<sup>180</sup> De 16 Alcaldías, serían necesarias 6.

<sup>181</sup> Aproximadamente 149,971.

Una vez revisada la solicitud, el órgano electoral informará al Congreso el cumplimiento o no de las firmas de las personas electoras requeridas para la realización del ejercicio.

No podrán ser objeto de consulta popular las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal.

De proceder la solicitud y no haber observaciones por parte del Congreso, en un término de 72 horas el Instituto Electoral procederá a la integración de la Comisión Provisional que elabore y proponga, en su caso, la pregunta o preguntas a consultar, las cuales deberán ser elaboradas sin contenidos tendenciosos o juicios de valor. Se analizará la propuesta o propuestas de preguntas presentadas por los legitimados para el mecanismo de democracia directa.

La Comisión tendrá siete días para generar su propuesta que deberá ser avalada por el Instituto Electoral. Dicho órgano legislativo acordará en el pleno de sesiones la convocatoria para la consulta popular con al menos 75 días naturales antes de la realización de la misma.

Las personas ciudadanas de la Ciudad de México que residan en el extranjero o en una entidad federativa diferente de la Ciudad, podrán ejercer su derecho al voto en la consulta popular de manera digital de acuerdo a lo que establezca la autoridad electoral.

La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local.

Las opiniones obtenidas de la consulta popular se computarán una vez realizado el recuento de los sufragios de la elección, sus resultados se harán saber al Congreso y serán publicados para conocimiento de la ciudadanía.

Los resultados de la consulta serán vinculantes cuando cuenten con la participación de al menos el quince por ciento de las personas inscritas en el Listado Nominal de Electores del ámbito respectivo.

Las inconformidades presentadas durante el procedimiento de consulta popular se atenderán conforme a lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México y a la Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México.

### **3.5.6 Revocación de mandato**

La revocación de mandato constituye un mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía decide que una persona representante de elección popular termine o no de forma anticipada el ejercicio del cargo para el cual fue electa.

El Instituto Electoral de la Ciudad de México será la única instancia facultada para realizar el desarrollo de la revocación de mandato y no se podrá delegar en autoridad alguna.

La ciudadanía tiene derecho a solicitar la revocación del mandato de personas representantes electas cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito geográfico respectivo.

Tratándose de diputadas electas y diputados electos por el principio de representación proporcional, el porcentaje de firmas para solicitarlo será el equivalente al diez por ciento del cociente natural que sirvió de base para la distribución de dicho principio.

La consulta para la revocación del mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate.

La revocación de mandato no podrá tener verificativo en los años en que se lleve a cabo el proceso electoral ordinario local.

En caso de que la revocación sea solicitada por la ciudadanía, dicha solicitud deberá contener, por lo menos:

- I) La solicitud de revocación de mandato por escrito;
- II) El listado con los nombres, firmas y claves de elector y folios de la credencial para votar de quienes lo solicitan;
- III) El nombre de la persona representante común;
- IV) Un domicilio para recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la cual es representante de elección popular o en su defecto una o varias direcciones de correo electrónico; y

V) El nombre y cargo de la persona servidora pública que se propone someter al proceso de revocación de mandato.

En caso de que falte algún requisito, el Instituto Electoral notificará a las personas promotoras para que subsanen dicha deficiencia dentro de los 5 días hábiles posteriores a la notificación del requerimiento. En caso de no ser subsanado el requerimiento, se dejará sin efectos la solicitud.

Una vez presentada la solicitud ante el Instituto Electoral, éste debe verificar los datos y compulsas de firmas de los formatos en los que se recabó el apoyo de la ciudadanía, dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción.

Verificado lo anterior, el Consejo General del Instituto Electoral resolverá sobre la procedencia de dicha solicitud dentro de los diez días naturales posteriores, emitiendo la convocatoria correspondiente. En caso de ser procedente la solicitud de revocación de mandato, la votación deberá llevarse a cabo dentro de los siguientes setenta días naturales posteriores a la convocatoria.

La convocatoria para la revocación de mandato será realizada por el órgano electoral, la cual contendrá por lo menos:

- 1) Lugar y fecha en que habrá la votación;
- 2) Nombre de la persona representante popular, cargo de elección que detenta;
- 3) Ámbito geográfico electoral de la votación;
- 4) Mecanismos para recabar el voto;
- 5) Acciones previas, durante y posterior a la jornada de votación;
- 6) Los mecanismos de impugnación existentes dentro del proceso de revocación del mandato.

El Consejo General aprobará los acuerdos necesarios para llevar a cabo el proceso relativo a la revocación del mandato.

En caso de que se utilicen mecanismos de recepción digital, el órgano electoral aprobará el modelo que corresponda.

El Instituto Electoral organizará los procesos de revocación de mandato atendiendo al principio de austeridad en el máximo aprovechamiento de los

recursos con los que cuenta. Asimismo, desplegará los actos de organización necesarios para llevar a cabo el ejercicio entre los que se encuentran:

- I) La aprobación del marco geográfico y del listado nominal a utilizar;
- II) Las diferentes etapas de organización;
- III) La aprobación de los mecanismos a utilizar;
- IV) El formato de la boleta de consulta; y
- V) Los mecanismos de blindaje del ejercicio ciudadano.

Las personas solicitantes y, en su caso, la persona titular de la Jefatura de Gobierno sujeta a revocación de mandato, podrán nombrar una persona representante propietaria y una persona suplente, ante el órgano electoral responsable.

El Instituto Electoral, de conformidad con las necesidades particulares y específicas de cada proceso de consulta de revocación de mandato, decidirá el número y distribución de las casillas, que deben instalarse en mismo número por sección electoral que en el proceso electoral en que resultó electa la persona funcionaria sometida a revocación de mandato.

La designación de las personas integrantes de las mesas directivas de casilla se sujetará a las disposiciones siguientes:

- I) En primer término, se nombrará a las personas ciudadanas que fungieron como funcionarias de casilla en las últimas elecciones ordinarias locales; en caso de no ser localizados, serán llamados sus suplentes; y
- II) En caso de que no se complete el número de personas funcionarias de casilla se sujetará a lo que acuerde el Instituto Electoral.

Las personas solicitantes y las personas sujetas a revocación de mandato podrán nombrar una persona representante propietaria y una persona suplente, ante cada mesa directiva de casilla que se establezca.

El Consejo General del Instituto Electoral recabará la totalidad de las actas de escrutinio y el resultado final del proceso.

La persona que lo presida remitirá el expediente completo al Tribunal Electoral de la Ciudad de México, así como una certificación del porcentaje de la ciudadanía

requerida para que el ejercicio de revocación de mandato sea vinculante. El Tribunal declarará la validez oficial de los resultados del proceso de revocación de mandato tomando en cuenta la información anterior, y lo publicará en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, en la Plataforma del Instituto y en al menos un diario de circulación nacional.

Los medios de impugnación que se presenten para la revocación de mandato se resolverán en los términos que establezca la Ley Procesal Electoral.

La sustitución de las personas servidoras públicas revocadas de su mandato se regirán de acuerdo con las normas aplicables para los casos de falta absoluta establecidas en la Constitución de la Ciudad y las Leyes.

Tanto la persona sujeta a revocación de mandato como las personas promotoras podrán desplegar argumentos en favor o en contra de la pretensión, de acuerdo con las reglas que para ello determine el Instituto Electoral, sin realizar actos de campaña ni utilización de recursos públicos para tales efectos.

Los resultados del proceso de consulta de revocación del mandato serán vinculantes siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el Listado Nominal de Electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento se manifieste a favor de la revocación.

## CONCLUSIONES

Del análisis realizado en los capítulos anteriores en conjunto, las conclusiones que a nuestro juicio debemos extraer son las siguientes:

**Primera.** - La participación ciudadana por medio de la democracia directa ha sido una concesión del Estado, originada por diversos movimientos ciudadanos que exigían espacios democráticos y más participación directa en los asuntos públicos, que se oponía a decisiones que consideraban autoritarias y violatorias de sus derechos, logrando así aperturas democráticas en sistemas políticos cerrados o autoritarios. La democracia directa debidamente instaurada en el ordenamiento jurídico, es un instrumento que sirve de peso y contrapeso para que la ciudadanía tenga un control sobre las decisiones de sus representantes.

**Segunda.** - El hecho de injerir directamente en la política aumenta la aceptación de los gobernados hacia el gobierno o sus políticas. En los casos de decisiones públicas sobre asuntos que polarizan a la ciudadanía y la opinión pública, el ejercicio, por ejemplo, de un referéndum o plebiscito, según sea el caso, sería una opción para legitimar una ley o política pública controvertida.

**Tercera.** - Podemos decir que la realización de algún mecanismo de democracia directa tiene ciertas incidencias; puede ser un medio de participación directa de la ciudadanía en la cosa pública, el impulso para sacar de la parálisis al Poder Legislativo, el instrumento por el cual la ciudadanía se oponga o avale decisiones del gobierno. Para su activación y desarrollo, es necesaria una reglamentación jurídica que permita la competencia democrática y restrinja la intervención de los poderes fácticos como son los medios de comunicación y la manipulación por parte de ciertos actores políticos que pueden desvirtuar dichos ejercicios democráticos cuando una política que nace en las bases ciudadanas afecte sus intereses.

**Cuarta.** - La democracia directa es un factor que legitima y legaliza. Es decir, por el plebiscito de 1851, Napoleón III legitima y legaliza su golpe de Estado. El plebiscito de Chile en 1980 lo hace en cierto grado con la dictadura instaurada por Augusto Pinochet y su estancia por ocho años. El referéndum de España legitima la Constitución de 1978 y legaliza el nuevo régimen que surge con base a esa Constitución. Por lo anterior, al implementar la democracia directa en regímenes democráticos, la ciudadanía tiene un grado de riesgo que en un futuro legitime y legalice gobiernos populistas y autoritarios. Pero su existencia también es un factor para transitar de un régimen autoritario a uno democrático.

Estos instrumentos no son buenos *per se* ya que como vimos, los resultados no son siempre los mejores. Para el buen funcionamiento debe existir una legislación adecuada que los haga operativos con mecanismos de seguridad que imposibiliten los fraudes y sobre todo lo más difícil, una cultura democrática en la ciudadanía para contrarrestar el clientelismo y los tenga bien informados para hacer la mejor elección.

**Quinta.** - Por otro lado, tenemos que tomar en cuenta el factor económico. La situación económica en Chile propició cierta legitimidad del régimen y ganó abrumadoramente en el plebiscito de 1980. Es necesario hacer un análisis contextual de las circunstancias sociopolíticas y económicas en las que se realizarían estas consultas, a fin de que permitan inferir las principales variables que contribuirían al sentido del resultado y poder medir la relación e influencia de uno con el otro.

**Sexta.** - Algunas ventajas de la implementación de la democracia directa son:

- a) La aplicación de la democracia directa fortalece al régimen democrático. La democracia tiene que ver en gran parte con que el poder radique en el pueblo y es especialmente en este punto donde tenemos serias deficiencias, ya que una vez que elegimos a legisladores y gobernantes, ellos difícilmente vuelven a tener contacto con la población.

Es muy claro que después de las elecciones la ciudadanía no vuelve a tener una influencia verdadera en el gobierno, motivo por el cual la idea de que la soberanía radica en el pueblo hoy en día está más alejada que nunca de la realidad, por lo que la introducción de la democracia directa sin duda haría posible una verdadera participación de la población, y sobre todo, permitiría al mismo ser parte fundamental en la toma de decisiones relativas a la conducción del país, por lo cual desde mi perspectiva, lograría fortalecer las prácticas democráticas del gobierno.

- b) Se perfeccionaría el proceso legislativo al incluir dentro del mismo a la ciudadanía.

Otra ventaja importante que aportaría la democracia directa es que, al incluir en el proceso de elaboración de leyes a la ciudadanía, se lograría una legitimación de las normas jurídicas aprobadas bajo este mecanismo. La legitimación antes mencionada proviene de tres vertientes. La primera, en el caso de que se presente alguna iniciativa ciudadana mediante la cual la población presenta proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. La segunda tiene que ver con que los integrantes de los órganos legislativos son de manera formal representantes populares electos mediante votación, circunstancia a la que si añadimos la adopción del referéndum (tercera legitimación) que tiene la finalidad de actuar como un control de carácter adicional en la conformación de leyes, entonces nos encontramos que la democracia directa significa una muy importante contribución al perfeccionamiento del proceso legislativo.

- c) La aplicación de la democracia directa constituye una alternativa válida para superar la falta de interés político por parte de la ciudadanía.

Es evidente que la población del país muestre falta de interés por la política, porque en nuestro actual sistema de gobierno la ciudadanía tiene prácticamente una participación nula en lo referente a la toma de decisiones que influyen en la conducción gubernamental, por lo que

considero que adoptar la democracia directa sin duda contribuiría en gran medida a superar la falta de interés político.

- d) La democracia directa constituye una garantía contra los abusos, el desmedido poder y la arbitrariedad de los cuerpos legislativos.

Lo antes señalado se deriva de la enorme necesidad del país de implantar mecanismos para detener los abusos de los gobernantes. Al respecto, la democracia directa constituye una garantía en contra de esa práctica lesiva para la sociedad. Debemos también señalar que en el país existe arbitrariedad de los cuerpos legislativos, que se traduce en la construcción de leyes que en muchas ocasiones poco se vinculan con la realidad nacional.

- e) La democracia directa es el mejor medio para ejercitar la soberanía popular, ya que sus mecanismos permiten que los ciudadanos ejerzan de manera constante un control sobre la forma de conducción gubernamental de los representantes populares, provocando de esta forma que en esencia la ciudadanía y los gobernantes se integren en un binomio cuya finalidad principal sea que el pueblo de manera real ejerza el poder soberano que le corresponde.

**Séptima.** - Una desventaja evidente que observamos en torno a la institucionalización de la democracia directa, es que, aunque las propuestas que se sometan a consideración de la ciudadanía, en el caso del referéndum o plebiscito, sean planteadas en términos sencillos y claros, difícilmente el ciudadano podría contar con una visión realmente objetiva del problema planteado. Sin embargo, de acuerdo a lo obtenido en la presente investigación, considero que la democracia directa traería muchas más ventajas que desventajas.

**Octava.** - Los ejercicios de democracia directa cuestan dinero. Para la realización de algún mecanismo de democracia directa, es necesario que el Poder Legislativo (ya sea federal o estatal) otorgue los recursos económicos para que los

Institutos Electorales (Nacional o locales) lo puedan realizar sin contratiempos y conforme lo señala la legislación. Basta ver la experiencia con los ejercicios realizados recientemente en el año 2021 con la consulta popular sobre “el proceso de esclarecimiento de las decisiones tomadas en los años pasados por los actores políticos” (lo que sea que signifique eso) y del año pasado con la revocación de mandato para el actual depositario del Poder Ejecutivo Federal. La Cámara de Diputados y la Secretaría de Hacienda negaron los recursos al Instituto Nacional Electoral (INE) para llevarlos a cabo. A pesar de todas las adversidades presupuestarias y políticas (las diversas descalificaciones por parte de varios actores políticos) que enfrentó el INE, pudo realizar estos dos ejercicios en tiempo. Si queremos que estos ejercicios funcionen realmente y que la ciudadanía participe, es necesario garantizar el presupuesto para realizarlos.

**Novena.** - Un aspecto a mejorar en el caso de las consultas populares a nivel federal y con base a la experiencia del año 2021, es el hecho de replantear la fecha de celebración. El Congreso de la Unión tendría que corregir el absurdo de separar con solo unas semanas de distancia la jornada electoral federal de la celebración de consultas, para volver a empatarlas como originalmente estaba planteada cuando se promulgó la Ley Federal de Consulta Popular en el año 2014. Con este simple hecho se generarían dos cosas que serían favorables. Primero, se ahorrarían recursos económicos, y segundo, se incrementaría el nivel de participación. Solo como dato, en la jornada electoral del 6 de junio de 2021 participaron 52.66% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Dos meses después, el 1º de agosto se llevó a cabo la primera consulta popular federal. Los resultados arrojaron una participación de 7.11%. No olvidemos que la Constitución señala que, para que el resultado de una consulta popular (lo mismo aplica para la revocación de mandato) sea vinculante, es necesario la participación de al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

**Décima.-** Si la democracia tal y como la define el artículo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es no solamente una estructura jurídica y un régimen político, también consiste en el constante mejoramiento económico, social y cultural de un pueblo, lo cual se pretende conseguir mediante el diseño y cumplimiento de normas jurídicas acordadas y respetadas por todos, entonces es evidente que un mejor cumplimiento del precepto antes mencionado se podría conseguir mediante la aplicación de la democracia directa.

## BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes Consultadas

AGUILERA PERALTA, Gabriel, et al., *Los problemas de la democracia*, México, FLACSO, 1992.

BARRANTES, Emilio, *Un nuevo horizonte político*, Perú, Instituto Nacional de Cultura del Perú, 2004.

BECERRA, Ricardo, et al., *La mecánica del cambio político en México*, 4ª ed., México, Cal y Arena, 2011.

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

\_\_\_\_\_, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2003.

\_\_\_\_\_, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002.

\_\_\_\_\_, "Democracia y representación", *Democratización, partidos políticos y procesos electorales*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1988.

CABRERA DIRCIO, Julio, *Estado y democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*, México, Ediciones Coyoacán-Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2010.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, IIJ-UNAM, 2007.

CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Derecho y poder. Kelsen y Schmitt frente a frente*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría constitucional*, 3ª ed., México, CEDIPC, 2004.

\_\_\_\_\_, *¿Cómo transformar el sistema político sin reformar el estado social?*, México, CEDIPC, 2008.

*Elementos de Derecho Procesal Constitucional*, 3ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2018.

FABBRINI, Sergio, *El ascenso del príncipe democrático*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio, *La obediencia del derecho*, España, Civitas, 1987.

FIX ZAMUDIO, Héctor, *Los derechos políticos de los mexicanos*, 2ª. ed., UNAM-IIJ, México, 2006.

GARCÍA CLARCK, Rubén, *La participación ciudadana dentro de la reforma política del Estado: premisas e iniciativas*, México, Red El Cotidiano, 2006.

GÓMEZ GRANILLO, Moisés, *Breve historia de las doctrinas económicas*, México, Esfinge, 2005.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, 2ª ed., México, UNAM, 1987.

\_\_\_\_\_, "Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo", *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-IIJ, 1999.

GUTIÉRREZ Rodrigo y VALADÉS Diego (coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, UNAM-IIJ, 2001.

KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980.

\_\_\_\_\_, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2ª ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995.

\_\_\_\_\_, *La garantía jurisdiccional de la Constitución*, trad. de Rolando Tamayo y Salormán, México, UNAM-IIJ, 1974.

\_\_\_\_\_, *Teoría general del Estado*, 2ª ed., trad. de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1995.

KRAUSE Martín y MOLTENI Margarita, *Democracia Directa*, Argentina, ABELEDO- PERRPOT, 1997.

LEIÑENA, Elena, *El régimen jurídico unificado de la comisión mercantil y el mandato en el derecho de obligaciones y contratos*, España, Dykinson, 2008.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Derecho constitucional español*, Valencia, Fundación Universitaria San Pablo, 1995.

ORTIZ RAMÍREZ, Serafín, *Derecho constitucional mexicano. Sus antecedentes históricos. Las garantías individuales y el juicio de amparo*, México, Cultura, 1991.

RENDÓN CORONA, Armando, *La consulta al pueblo. Formas de la democracia semidirecta*, México, UAM-ITACA, 2010.

REY CANTOR, Ernesto, *Referendo, Asamblea Constituyente y Congreso*, 2ª ed., Bogotá, Breviarios Jurídicos, núm. 5, 2003.

ROJINA VILLEGAS, Rafael, *Compendio de derecho civil. Contratos*, 22ª ed., México, Porrúa, 1993.

SALAZAR UGARTE, Pedro, *La democracia constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

\_\_\_\_\_, *El poder sobre el derecho. El caso de la consulta popular para juzgar a los expresidentes*, México, UNAM-IIJ, 2021.

SARTORI, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, México, Taurus, 2009.

\_\_\_\_\_, *¿Qué es la democracia?*, México, TEPJF-IFE, 1993.

\_\_\_\_\_, *Teoría de la democracia 2. Los problemas clásicos*, España, Alianza Universidad, 1991.

STEWART, Donald, “¿Qué es el liberalismo?”, *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1990.

WOLDENBERG, José, *La democracia como problema*, México, COLMEX-UNAM, 2015.

\_\_\_\_\_, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002.

VÁZQUEZ REPIZO, Jaime, “Iniciativas ciudadanas”, en Pérez Fernando y Ramírez Lucero (coords.), *La reforma política vista desde la investigación legislativa*, México, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales del Senado de la República, 2010.

### Diccionarios

CARBONELL, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional*, México, Porrúa-UNAM, 2002.

DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, 12ª ed., Porrúa, 1984.

*Diccionario Electoral*, 2ª ed., Tomo II, IIDH-UNAM-IIJ-TEPJF-IFE, México, 2003.

*Diccionario Electoral*, 3ª ed., México, IIDH-TEPJF-CIDH, 2017.

*Diccionario Enciclopédico. Océano Uno Color*, Madrid, Océano, 1997.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, Porrúa-UNAM-IIJ, 2007.

### Hemerografía

CAMACHO QUIROZ, César, “Más que el centro, el corazón”, *Voz y Voto*, México, núm. 285, noviembre de 2016.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge, “Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XI, núm. 119, mayo-agosto de 2007.

CREEL MIRANDA, Santiago, “El laberinto de la Asamblea”, *Voz y Voto*, México, núm. 285, noviembre de 2016.

### Internet

Alanís Figueroa, María del Carmen, “La utilidad de la traducción al español del Código de buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia”, *Código de buenas prácticas en materia electoral*, México, TEPJF, 2011, [https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2012/04/codigo\\_buenas\\_practicas\\_pdf\\_18140.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf).

Aristóteles, *Política*, <http://www.cch.unam.mx/digital/libros/Aristoteles/Politica.pdf>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”, [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/S2007590\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/S2007590_es.pdf).

López Sáenz, Emanuel, “La consulta popular en México: un replanteamiento para superar la inoperabilidad a la luz de los primeros resultados y los modelos Latinoamericanos”, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, <http://revpoliticas.uanl.mx › index.php › RPGyC › article › download>.

Real Academia Española, <https://dle.rae.es>.

Red de Conocimientos Electorales, “Democracia semidirecta”, <http://aceproject.org/ace-es/topics/lf/lfa/lfa02/lfa02e/default>.

Sainez Araiza, Alfredo, “De la Democracia Representativa a la Democracia Semidirecta en México”, *Congreso Redipal Virtual VI*, México, 2013, <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI-25-13.pdf>.