



ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/academo.2023.jul-dic.3>

La consulta popular en la república mexicana ¿un instrumento ciudadano o de la clase política?

The popular consultation in the Mexican Republic: a citizen instrument or one of the political class?

Antonio Faustino Torres¹

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
México.

Resumen

Las consultas a la ciudadanía han sido establecidas como elementos coadyuvantes a la participación en las elecciones constitucionales para los distintos cargos públicos. Sin embargo, las dificultades para practicarlas configuran un cuestionamiento para su viabilidad. Por lo anterior, en este trabajo revisamos las disposiciones normativas en materia de consulta popular en los estados de la república para dilucidar las implicaciones que tiene en la práctica este tipo de procesos participativos. Como hallazgos, observamos que la configuración de dichos instrumentos favorece su empleo por parte de los representantes populares y complejiza su acceso a la ciudadanía en general.

Palabras clave: Consulta popular, democracia, ciudadanía, clase política.

Abstract

Citizen consultations have been established as contributing elements to participation in the constitutional elections for the different public offices. However, the difficulties to practice them raise a question about their viability. Due to the above, in this paper we review the normative provisions on popular consultation in the states of the republic to elucidate the implications that this type of participatory process has in practice. As findings, we observe that the configuration of these instruments favors their use by popular representatives and complicates their access to citizenship in general.

Keywords: Popular consultation, democracy, citizenship, political class.

¹ Correspondencia: 853526@pcpuma.acatlan.unam.mx

Dossier “¿Ensanchando la democracia desde mecanismos de democracia participativa?”

Artículo recibido: 15 ago. 2022; aceptado para publicación: 12 mar. 2023.

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons.

Página web: <http://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/academo/>

Citación Recomendada: Faustino Torres, A. (2023). La consulta popular en la república mexicana ¿un instrumento ciudadano o de la clase política? ACADEMO (Asunción), 10(2):171-180. <https://doi.org/10.30545/academo.2023.jul-dic.3>

Introducción

La consulta popular es un proceso de participación ciudadana que en la literatura se conoce como Mecanismo de Democracia Directa (MDD), el cual permite que la ciudadanía tome directamente una decisión a través de las urnas, más allá de la elección de representantes (Lissidini, et al., 2008). La celebración de estos mecanismos en América Latina data del siglo XIX y fueron aplicados tanto en democracias como en dictaduras y recientemente se ha extendido su uso y regulación.

Estos mecanismos se enmarcan en la teoría sobre el “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, el cual implica una preocupación por la legitimidad democrática respecto a la aprobación de los documentos constitucionales, es decir la voluntad constituyente se cambia por la voluntad constituida (Salmorán, 2016, p. 2).

Lo anterior se refiere a que la teoría de la constitución señala que dichos textos surgen de Asambleas constituyentes (*necesidad constituyente*), mientras que a partir del cuestionamiento de su legitimidad se han promovido referendos populares, ya sea para activar los procesos constituyentes como para aprobar los documentos Constitucionales finales (*legitimidad democrática*).

De acuerdo con esta perspectiva, para que un Estado constitucional tenga vigencia no basta con comprobar que se haya observado “el procedimiento constituyente adecuado”, sino que debe ser coherente con su “fundamentación democrática” e incluir mecanismos de participación ciudadana (Salmorán, 2016, p. 3).

La incorporación de los ciudadanos en la esfera de lo público más allá de las elecciones para integrar los puestos de representación no implica que los ciudadanos ejerzan el gobierno de manera directa ni sistemática, sino que son tomados en cuenta y su participación, puede o no, dar lugar a la toma de decisiones públicas.

Estas acciones se justifican ante el desencanto por la democracia representativa y el surgimiento de nuevos actores que buscan incidir en temas específicos y que están agrupados y politizados, como pueden ser las asociaciones civiles, o grupos en torno a un tema que les afecta de manera directa.

La consulta popular o consulta ciudadana, es uno de los MDD que se caracteriza por establecer alternativas más inclusivas en la toma de decisiones públicas. Por lo cual, se trata de un aspecto que intenta revitalizar la democracia liberal, la cual se caracteriza por el desarrollo de elecciones libres, justas y competitivas para la integración de los cargos de representación popular.

La participación ciudadana se divide en institucionalizada y no institucionalizada, la primera incluye la conformación de órganos de gobierno y la toma de decisiones (Bravo, 2014). Es precisamente en este último aspecto donde se encuentran las consultas populares, plebiscitos y referéndums. Al respecto, dicho autor señala que “no siempre se distingue claramente entre estos tres mecanismos de participación ciudadana”, por ello de acuerdo con Crespo, (citado por Bravo, 2014, p. 285), lo importante es si pueden o no ser convocados por la ciudadanía, o este derecho se reserva a algún organismo de gobierno.

Para entender la diversidad de MDD conviene tener en cuenta, por una parte, el origen: por la ciudadanía (desde abajo) o por los gobernantes (desde arriba). Así como también es posible diferenciar aquéllos de tipo personal (que se refieren a alguna persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema).

Existen cuatro criterios fundamentales para comprender los MDD: a) el ámbito de aplicación, el cual se refiere a que la naturaleza de dicha consulta puede ser personal o material, b) la naturaleza de la consulta, en donde se dividen en obligatorios automáticos, obligatorios acotados y facultativos, c) el carácter de los resultados, relativo a si son vinculantes o no y d) la forma de recurso político, en

donde pueden ser de distinto tipo: legitimadores, decisorios, bloqueadores, contralores y consultivos.

La consulta popular, incluye tanto al plebiscito como el referéndum, ya que para Zovatto (2014, p. 15) son consultas a la ciudadanía, es decir, puede ser activada desde arriba o desde abajo. Además, implica temas importantes (por ejemplo, reformas Constitucionales, legales, temas internacionales, entre otras). Dichas consultas pueden ser obligatorias o indicativas considerando los porcentajes de apoyo que consigan en la consulta. Ahora bien, el mecanismo de tipo personal más relevante es el relativo a la revocación de mandato que se inicia desde abajo, para decidir sobre la continuidad o no de un gobernante.

En América Latina la consulta popular se ha registrado en 50 ocasiones entre 1978 y 2012 en 12 países de dicha región. En donde 62% confirmaron las posiciones del gobierno y en los 38 restantes salió derrotado. Por otra parte, las temáticas fueron 24 para aprobar o rechazar reformas constitucionales, mientras que en Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009 se consultó la vigencia de nuevas Constituciones (Zovatto, 2014, p. 44).

En las restantes 24 consultas se abordaron temáticas diversas entre las que se encuentran: el referéndum revocatorio de Evo Morales en 2008 que aseguró su continuidad, el referéndum chileno de 1988 donde Augusto Pinochet no fue ratificado al frente del gobierno, la ecuatoriana de 1997 que legitimó la salida de Abdalá Bucaram, así como en 2004 la ratificación del mandato de Hugo Chávez (Zovatto, 2014, p. 45).

En México se tiene contemplada la consulta popular desde marzo de 2014 en el ámbito federal, mientras que a nivel local ya existían una variedad de MDD que han sido incorporados paulatinamente con el objetivo de abrir cada vez más el espacio público a expresiones y demandas de los ciudadanos. Precisamente, la primera entidad que incorporó un mecanismo de este tipo fue el entonces Distrito Federal, ahora Ciudad de México, y se trató de la consulta vecinal en 1995. Mientras que entre 2000 y

2010 se incorporaron en 20 estados de la república algún MDD (Chávez y Preisser, 2014, p. 321). Precisamente, en adelante analizaremos los MDD en los estados de la república mexicana.

Metodología

La inclusión de MDD ayudan a generar procesos deliberativos, los cuales contribuyen a revitalizar la forma de gobierno democrática. Especialmente, para que haya una efectiva apropiación de estos mecanismos es necesario contemplar algunos elementos como: quien puede activarlos, porcentajes para inicio y para hacerlos vinculatorios, los tipos de decisiones que pueden ser tomadas, así como el costo que implican estos ejercicios.

Los mecanismos de participación ciudadana más comunes son: plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, revocación de mandato y consulta popular. Sin embargo, no son las únicas, existen otros que destacar por la innovación y la importancia de lo local, como son Cabildo Abierto, Audiencia Ciudadana, Contralorías Sociales y Asamblea Vecinal.

Por lo anterior, la metodología a emplear será la comparativa, a través de la revisión del diseño institucional de sendos estados de la república, como se muestra en el cuadro 1, basado en las siguientes leyes: Ley de participación ciudadana publicada del Estado de Aguascalientes, (29 de junio de 2021); Ley de Participación Ciudadana de estado de Baja California, (21 de septiembre de 2012); Ley de Participación Ciudadana para el estado de Baja California Sur, (14 de diciembre de 2021); Código de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas (27 de octubre de 2017); Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua (23 de junio de 2018);Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, (8 de mayo de 2019); Ley de Participación Ciudadana para el estado de Coahuila de Zaragoza, (10 de julio de 2020); Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, (22 de enero del 2000); Ley de Participación Ciudadana para el estado de Durango, (7de julio de 2016); Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, (5 de julio de 2018);

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, (13 de diciembre de 2016); Ley de Participación Ciudadana para el estado de Hidalgo, (16 de febrero de 2015); Código Electoral del Estado de México, (11 de junio de 2022); Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del estado de Michoacán, (8 de septiembre de 2015); Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del estado de Jalisco (10 de abril de 2019); Ley estatal de Participación Ciudadana Morelos, (21 de diciembre de 2017); Ley de Participación Ciudadana del estado de Nayarit, (22 de diciembre de 2012); Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, (13 de mayo de 2016); Ley de participación Ciudadana para el estado de Oaxaca, (29 febrero 2020); Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, (9 de enero de 2016); Ley de Participación Ciudadana del estado de Querétaro, (19 de agosto de 2012); Ley de Participación Ciudadana del estado de Quintana Roo, (28 de mayo de 2019);

Ley de Referéndum y Plebiscito del estado de San Luis Potosí, (24 de mayo de 2014); Ley de Participación Ciudadana del estado de Sinaloa, (10 agosto 2012); Ley de Participación Ciudadana del estado de Sonora, (12 de julio de 2018); Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, (28 de abril de 2006); Ley de Participación Ciudadana del estado de Tamaulipas, (13 de junio de 2015); Ley de Consulta Ciudadana para el estado de Tlaxcala, (12 de Mayo del 2009); Ley estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto de Veracruz de Ignacio de la Llave (29 de noviembre de 2018); Ley del Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, (28 de mayo de 2018); Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el estado de Yucatán, (28 de junio de 2014); Ley de Participación Ciudadana de Zacatecas, (6 de junio de 2012).

Cuadro 1. Mecanismos de participación ciudadana en la república mexicana.

Estado	Número de mecanismo	Incluye consulta ciudadana	Consulta popular/ consulta ciudadana				
			Promovido por	Temas	Activación	% para hacerlo vinculante	Se realiza en la jornada electoral local ordinaria
Aguascalientes	8	Sí.	E, L,A,C (art. 82)	Planes, programas o acciones de interés social (art. 83)	1% del padrón electoral/ el 50% más uno del Congreso. (art. 83)	No contemplado	No contemplado
Baja California	5	Sí	E, L, C (art. 73, Bis 1)	Temas de amplio interés en el Estado (art. 73, Bis 1)	2/3 partes del Legislativo/ 2% de la lista nominal (art. 73, Bis 2).	20%	Sí (art. 73. Bis 4).
Baja California Sur	10	Sí	E, L, A (art. 82)	Cualquier tema trascendental en el Estado (art. 83)	N/E	Valorativo (art. 84)	No contemplado
Campeche	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M	S/M
Chiapas	5	Sí	E, L, Tribunal Superior de Justicia, Instituto y Tribunal Electoral. (art. 58)	Temas de trascendencia Estatal (art. 55)*	Ejecutivo, el 50% más uno del Legislativo, y 3% de los inscritos en la lista nominal (art. 63)	10% (art. 56)	Si (art. 60.2)
Chihuahua	19	Sí	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Ciudad de México	12	Sí	E, L, A, C, Asambleas Ciudadanas y pueblos y barrios originarios. (art. 55)	Cualquier tema que tenga impacto trascendental en todo el territorio de la Ciudad (art. 54)*	I. Ejecutivo; II. 1/3 del Legislativo; 1/3 de las Alcaldías; IV. Al menos 2% de los ciudadanos V. El 10% de las Asambleas Ciudadanas; y VI. El 10% de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas. (art. 55)	15% (art. 56)	Si (art. 56)
Coahuila	6	Sí	C	Asuntos de interés público o problemas comunitarios del lugar donde residan (art. 74)	100 o más coahuilenses habitantes del lugar donde se ubique el asunto de interés público a consultar. (art. 75)	Valorativo (art. 82)	No especifica
Colima	9	Sí	E, L, A, C (art. 27)		Por la autoridad	50% con la participación del al menos 1/3 de los inscritos en el padrón (art. 38)	No especifica
Durango	4	Sí	E, L A (art. 38)	No especifica	La autoridad (art. 39)	Valorativo (art. 39)	No especifica

Cuadro 1. Mecanismos de participación ciudadana en la república mexicana (continuación)							
Estado de México	2	Sí	E, L, C (art. 490)	Temas de trascendencia estatal (art. 492)	El Ejecutivo II. El 33% de la Legislatura III. El 2% de los inscritos en la lista nominal (art. 490)	40% (art. 491)	Si, (art. 494)
Guanajuato	4	No	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Guerrero	10	Sí	E, L, A, la Asamblea Ciudadana, Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano (art. 43)	Cualquier tema de interés social	*Solo plantea el solicitarlo	40% (art. 44)	No contemplado
Hidalgo	3	Sí	E, L, C	Cualquier tema de interés social (art. 6)	a) Ejecutivo; b) 33% Legislativo, c) 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. *Requiere ser aprobado por el Congreso (art. 7)	40% (art. 7.2)	No contemplado
Jalisco	16	Sí	E, L, C	Temas de carácter público o impacto social (art. 97)	50 % del Legislativo; el Ejecutivo; o por el 0.05 % de los habitantes de la demarcación territorial correspondiente; 50% de los integrantes del ayuntamiento; o por el 0.05 % de los ciudadanos de la demarcación territorial correspondiente. (art. 97)	33%.(art. 104)	No especifica
Michoacán	6	Sí	E, L, A, C	No especifica	Ejecutivo, Legislativo por la mayoría de sus integrantes; Ayuntamientos, la mayoría de sus miembros; 2.5% del listado nominal (art. 43)	40 % de los votos emitidos en el proceso electoral inmediato anterior (art. 43) Elementos de juicio (art. 49)	No especifica
Morelos	4	Sí	E, A, L y las Autoridades Auxiliares, (art. 88)	Cualquier tema que tenga impacto trascendental y territoriales en el estado	Ejecutivo, Legislativo y Ayuntamientos (art. 90)	Valorativo (art. 93)	90 días previo al inicio del proceso electoral (art. 95)
Nayarit	3	Sí	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Nuevo León	7	Sí.	E, L, A, C (art. 14)	Cualquier tema que repercute en la mayor parte del territorio e impacte en una parte significativa de la población del municipio respectivo o del Estado. (art. 22)	Ejecutivo, Legislativo, Ayuntamientos, 2% de la Ciudadanía (art. 15) Los tres primeros pueden retirar su propuesta por mayoría absoluta hasta antes de que se publique en el Diario Oficial (art. 23)	40% (participación y mayoría simple)	No contemplado
Oaxaca	6	No	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Puebla	2	Plebiscito y referéndum	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Querétaro	5	No	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Quintana Roo	8	Sí	E, L, A, C (art. 21)	Cuando el tema repercute en la mayor parte del territorio estatal, municipal o regional, según sea el caso, y que impacten en una parte significativa de su población (art. 20)	I. Ejecutivo; II. Legislativo por mayoría; III. 3 o más municipios, cuando se trate de una consulta de carácter estatal; IV. La mayoría de los integrantes del Ayuntamiento y V. 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal (art. 21)	No contemplado	No contemplado
San Luis Potosí	2	Plebiscito y referéndum	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Sinaloa	3	No	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Sonora	8	Sí	E, L, C dependencias de la administración pública, (art. 79)	Temas de interés público relacionado con el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado (art. 77)	I.- Ejecutivo; II.- Los titulares de las dependencias y entidades; III.- La mayoría del Legislativo; y IV.- Diez mil o más ciudadanos (art. 79)	Valorativo. (art. 77)	Se prohíbe expresamente (art. 85)
Tabasco	3	Sí	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Tamaulipas	10	Sí	E, L, C (art. 82)	Temas de trascendencia estatal (art. 75) .	I. Ejecutivo; II. Legislativo con el equivalente al 33% de sus integrantes; o III. 2 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. (art. 82)	40% de participación total (art. 76)	Sí (art. 79)
Tlaxcala	5	Sí	Órganos de gobierno (art. 26)	Consultivo (art. 26)	Los órganos de gobierno (art. 26)	Valorativo (art. 26)	No (art. 33)
Veracruz	7	Sí	E, L, C (art. 24)	Temas de trascendencia estatal (art. 19)*	I. Ejecutivo; II. El 33% del Legislativo; o III. El 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (art. 24)	40% (art. 18)	Sí (proceso electoral federal) (art. 21)
Yucatán	3	No	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado
Zacatecas	3	No	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado	No contemplado

Nota: E: Ejecutivo, L: Legislativo, A: Ayuntamiento, C: Ciudadanía, S/M: Sin mecanismo.

Resultados

En el cuadro 1, se observan la variedad de mecanismos de democracia directa incorporados en los estados de la república, en donde se advierte un interés por incluir el mayor número de mecanismos, especialmente destacan Ciudad de México y Jalisco. En el primer caso se contemplan 12 mecanismos: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Consulta Ciudadana, Colaboración Ciudadana, Rendición de Cuentas, Difusión Pública, Red de Contralorías Ciudadanas, Audiencia Pública, Recorridos del Jefe Delegacional, Organizaciones ciudadanas, y Asamblea Ciudadana (Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 2019, art. 4).

Mientras que en Jalisco existen, 16 instrumentos: Plebiscito; Referéndum; Ratificación Constitucional; Iniciativa Ciudadana; Ratificación de Mandato; Revocación de Mandato; Consulta Popular; Presupuesto Participativo; Comparecencia Pública; Proyecto Social; Asamblea Popular; Ayuntamiento Abierto; Colaboración Popular; Planeación Participativa; Diálogo Colaborativo, y Contraloría Social (Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del estado de Jalisco, 2019, art. 30).

Ahora bien, en cuanto a la consulta ciudadana o consulta popular, se observa como uno de los más comunes, pues se encuentra en 20 de los 32 estados de la república, por otra parte, el Plebiscito y el Referéndum se encuentran en 29 de los 32 casos, mientras que Campeche es el único estado que no cuenta con mecanismos de democracia directa.

Las consultas populares o ciudadanas en los estados presentan varios elementos que considerar, en cuanto a las temáticas sujetas a consulta se encuentran nueve casos donde se establecen situaciones demasiado amplias, pues contemplan temas de interés general: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Morelos, Quintana Roo y Sonora.

Es de destacar que existen 13 estados donde no se contempla en la legislación cuáles serán las temáticas: Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas. Lo cual muestra la falta de interés por conocer las situaciones concretas y con ello se hace complejo el conocimiento respecto a su activación por parte de la población.

En siete estados (Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz) se establece una redacción que especifica dos situaciones: I. Que repercutan en la mayor parte del territorio del Estado; y II. Que impacten en una parte significativa de la población.

Mientras que solo el caso de Colima contempla las situaciones de manera específica: I. Medio ambiente, agua y saneamiento; II. Salud y asistencia social; III. Seguridad pública; IV. Comunicaciones, vialidad y transporte; V. Educación, cultura y turismo; VI. Desarrollo económico; y VII. Desarrollo urbano (art. 35).

Por otra parte, en cuanto a la activación, solo en 16 de ellos se establece que la ciudadanía es un actor que puede iniciarla. La totalidad de los casos contempla a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y cuatro también incluyen a los municipios.

Ahora bien, en cuanto al porcentaje de ciudadanos que se requiere para activar la consulta ciudadana, se encuentran entre el uno y el tres por ciento del territorio al que se refiera. Destaca el caso de Coahuila debido a que establece que puede solicitarse por “cien o más habitantes coahuilenses”, en el mismo sentido en Guerrero se señala que solo basta el solicitarlo y en el caso de Sonora se establece diez mil o más ciudadanos donde se ubique el problema colectivo.

En cuanto a la posibilidad de hacerlo vinculante no se especifica en 13 de los 20 casos que lo regulan en los estados, mientras que, en Baja California Sur, Coahuila, Durango, Jalisco, Morelos, Sonora,

Tlaxcala solo son elementos valorativos para la toma de decisiones de las autoridades.

En el caso de Michoacán existe una contradicción pues establece que será vinculante si se consigue el 40 % de los votos emitidos, mientras que más adelante establece que los resultados solo serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante. En el mismo sentido, se halló que en el caso de Nuevo León el Ejecutivo, la Legislatura, y los Ayuntamientos pueden retirar su propuesta por mayoría absoluta hasta antes de que se publique en el Diario Oficial.

En Ciudad de México y Chiapas se presentan los porcentajes más bajos para que sean vinculantes, con 15 y 10 por ciento, respectivamente. Por el contrario, los casos donde se requieren los porcentajes más altos fueron Colima con 50% y en segundo lugar los estados de Hidalgo, Michoacán, Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz con 40%.

En cuanto al desarrollo coincidente con elecciones constitucionales, se estableció solo en seis de los 20 casos, la posibilidad de que se realice simultáneamente. Nos referimos a los casos de Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Estado de México, Tamaulipas y Veracruz.

Por último, en cinco casos se establecen los temas a tratar de forma general, contemplando términos como: de interés, de interés público o de interés en el estado.

Discusión

De acuerdo con Kaufman (2008, p. 11), América Latina es una de las regiones más dinámicas del mundo en lo que se refiere al desarrollo del uso de procedimientos de democracia directa. Pues a partir de 1978 casi todos los países han introducido alguna forma de iniciativa y de consulta popular. Bajo la justificación de hacer más inclusiva la democracia que se centra principalmente en elecciones, se han incluido en las Constituciones dichos mecanismos de manera intensa en los años noventa en la región latinoamericana.

Sin embargo, se debe tener cuidado de no caer en el extremo de convertirse en una Democracia plebiscitaria, ya que muchos presidentes y candidatos políticos, algunos de ellos *outsiders* (como Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Carlos Mesa Lago en Bolivia), promueven su utilización en el marco de campañas de corte populista (Lissidini, et al., 2008, p. 14).

En ese sentido, los instrumentos de participación ciudadana son susceptibles de ser capturados por los representantes populares y con ello establecer los temas que les conviene a su agenda política y limitan la receptividad de temas de interés comunitario. De acuerdo con Welp y Serdült (2008, p. 18) los MDD han sido utilizados tanto por gobiernos democráticos como por gobiernos dictatoriales, como muestran las experiencias de Chile (1978, 1980, 1988 y 1989), Uruguay (1980) y Panamá (1983) en que fueron utilizados en contextos autoritarios.

Por lo anterior, en este trabajo nos preguntamos acerca de la inclusión de los ciudadanos en los procesos de consulta popular, es decir que tan sensible es dicho instrumento para ser activado por la ciudadanía o si existe más como un recurso de los gobernantes para afianzar sus agendas políticas. En México a nivel estatal, de acuerdo con Alacio, se han activado seis casos de MDD: Ciudad de México 1993, 2002, 2011, Veracruz 2001, Morelos 1988, Jalisco 2008 (Alacio, 2017, p. 21).

A nivel municipal se han activado, once casos respecto a presupuesto participativo: Municipio de Tlajomulco en 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Municipios de Guadalajara 2016, Zapopan 2016, Tlaquepaque 2016 y Zapotlanejo 2017. Para el tema de Plebiscito, señala los siguientes casos: Regidores de Texcoco, Estado de México, en 2008, Presidente Municipal de Guanajuato, 2010, Presidente Municipal El Marqués en Querétaro 2016 (Alacio, 2017, p. 26).

Mientras que en el plano federal también se registró el caso de la consulta en 2014, tuvo una etapa de propuestas en donde participaron los partidos políticos, los cuales plantearon diferentes temas

como el cuestionamiento sobre el incremento al salario mínimo, y la disminución de los diputados y senadores plurinominales, como se muestra a continuación (Gómez, 2015, p. 31).

“¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27, y 28 de la Constitución en materia energética?” (Promovida por el PRD)

¿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?” (Promovida por Morena)

“¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinado por el CONEVAL? (Promovida por el PAN)

“¿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?” (Promovida por el PRI)

No obstante, fueron declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dichas propuestas de consultas populares. Por otro lado, en el 2021 se llevó a cabo el proceso de revocación de mandato, el cual estuvo promovido por el presidente de la república de manera muy enérgica, el cual no obtuvo la votación requerida para hacerlo vinculante (40%), con lo cual se mostraba la dificultad de ejercer un mecanismo de democracia directa que no esté acompañado por partidos o representantes populares.

Por último es necesario contemplar diversos elementos que coadyuvan en la implementación efectiva de los proyectos: a) el control de Constitucionalidad por parte de las temáticas que se abordan, así como asegurar que sean susceptibles de

entrar a consulta por parte de la ciudadanía, b) la definición de la pregunta y la simultaneidad de temas que se pueden someter a consulta en un mismo proceso, c) la validación de firmas, pues de ello depende que pueda ser activado por la ciudadanía y se requiere de imparcialidad y certeza al recabarlas, d) la fecha en que se somete a consulta el tema para que no interfiera con las elecciones constitucionales, e) el financiamiento y control de actores en la campaña para promover las consultas, f) la implementación efectiva de las decisiones tomadas y no solo como aspectos valorativos (Welp, et. al., 2017).

Conclusiones

En México, las experiencias de participación ciudadana han sido limitadas debido a las restricciones que establece la legislación en la materia. Es decir, existen trabas en cuanto a la activación, pues se requiere de porcentajes que oscilan entre el dos y el tres por ciento de la entidad o territorio de que se trate. Así como también, el que sean vinculantes es muy complejo pues los porcentajes de participación requeridos son altos (40%), con lo cual se impide que las decisiones sean tomadas en cuenta. Del mismo modo en varias legislaciones se prevé que sean elementos de juicio, para que las autoridades tomen la decisión final.

Por otra parte, solo en el caso de Colima se especifica los temas que son materia de consulta, y en la mayoría existe una indeterminación sobre los aspectos susceptibles de ser contemplados. La indagación muestra que pese a existir elementos de democracia directa en lo local y federal, su activación es compleja por parte de la ciudadanía y su utilización ha partido por iniciativa de los gobiernos.

En ese sentido, debemos considerar que la legislación tiene un peso muy importante, pues facilita o limita las posibilidades para activar dichos mecanismos. Es sintomático que a nivel federal se hayan realizado propuestas que posteriormente no se llevaron a consulta, especialmente propuestos por partidos políticos en 2014. En conclusión, la legislación es un elemento fundamental para evitar el

ejercicio de dichos mecanismos y ha fomentado que sean las autoridades quienes aprovechen dicho espacio para apoyar su narrativa frente a los ciudadanos.

Referencias bibliográficas

- Alacio, R. Y. (2017). *Los mecanismos de democracia directa en México, C2D Working Paper Series 51* (Vol. 59).
- Bravo, E. (2014). Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada en Ugalde. En, Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva nacional e internacional* (pp. 279-319). México, TEPJF.
- Código Electoral del Estado de México, última fecha de reforma en el Periódico Oficial 11 de julio de 2022.
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del estado de Chiapas última reforma publicada en el Diario Oficial el 27 de octubre de 2017.
- Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial el 9 de enero de 2016.
- Chávez, J. y Preisser, D. (2014). Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano, En Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva nacional e internacional* (pp. 321-360). México, TEPJF.
- Gómez, C. A. (Julio 2015). La Consulta Popular en México: experiencias en 2014. México, Instituto Belisario Domínguez. Cuaderno número 16, 39 p.
- Kaufman, B. (2008). La Democratización de la democracia en América Latina y más allá. En Lissidini. En *Democracia directa en América Latina* (Vol. 156).
- Ley de participación ciudadana publicada del Estado de Aguascalientes, Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 29 de junio de 2021.
- Ley de Participación Ciudadana de estado de Baja California, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 21 de septiembre de 2012.
- Ley de Participación Ciudadana para el estado de Baja California Sur, publicada en el Boletín Oficial del Gobierno, última reforma publicada el 14 de diciembre de 2021.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua Publicada en el Periódico Oficial, el 23 de junio de 2018.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, última reforma publicada en la Gaceta Oficial el 8 de mayo de 2019.
- Ley de Participación Ciudadana para el estado de Coahuila de Zaragoza, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 10 de julio de 2020.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima, Ley publicada en el Periódico Oficial, el 22 de enero del 2000.
- Ley de Participación Ciudadana para el estado de Durango, última fecha de reforma 7de julio de 2016.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial el 5 de julio de 2018.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 13 de diciembre de 2016.
- Ley de Participación Ciudadana para el estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial el 16 de febrero de 2015.
- Ley de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del estado de Jalisco publicada en el Periódico Oficial el 10 de abril de 2019.
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del estado de Michoacán, publicada en el Periódico Oficial el 8 de septiembre de 2015.
- Ley estatal de Participación Ciudadana Morelos, publicada en el Periódico Oficial el 21 de diciembre de 2017.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Nayarit, publicada en el Periódico Oficial el 22 de diciembre de 2012.

- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial el 13 de mayo de 2016.
- Ley de participación Ciudadana para el estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial el 29 febrero 2020.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Querétaro, publicado en el Periódico Oficial el 19 de agosto de 2012.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Quintana Roo, última reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de mayo de 2019.
- Ley de Referéndum y Plebiscito del estado de San Luis Potosí, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 24 de mayo de 2014.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Sinaloa, publicado en el Periódico Oficial el 10 agosto 2012.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Sonora, última reforma publicada el 12 de julio de 2018.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, última reforma publicada el 28 de abril de 2006.
- Ley de Participación Ciudadana del estado de Tamaulipas, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 13 de junio de 2015.
- Ley de Consulta Ciudadana para el estado de Tlaxcala, Última Reforma Publicada en el Periódico Oficial el 12 de Mayo del 2009.
- Ley estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto de Veracruz de Ignacio de la Llave publicada en la Gaceta Oficial el 29 de noviembre de 2018.
- Ley del Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, última reforma publicada en la Gaceta Oficial el 28 de mayo de 2018.
- Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el estado de Yucatán, última reforma publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 2014.
- Ley de Participación Ciudadana de Zacatecas, última reforma publicada en el Periódico Oficial el 6 de junio de 2012.
- Lissidini, A, Welp, Y., & Zovatto, D. (coords.). (2008). *Democracia directa en América Latina*. Buenos Aires, Prometeo.
- Salmorán, M. (2016). Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias? *Diritto & Questioni Pubbliche*, 16(2), 133–155.
- Welp, Y., En, D., lidhCapel Y, T., Rica, C., & México. (2017). *Voz Democracia Directa*, En *Diccionario Electoral*, IIDH/CAPEL y TEPJF.
- Welp, Y., & Serdült, U. (2008). *Armas de doble filo: La participación ciudadana en la encrucijada* (Vol. 268). Buenos aires.
- Zovatto, D. (2014). Las instituciones de la democracia directa, En Lissidini, A., Welp, Y., Zovatto, D., *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, México, IJ-UNAM.