

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DECISIONES PÚBLICAS, EL CASO DE LAS CONSULTAS POPULARES

---

Ana Gabriela Núñez Pérez<sup>1</sup>

## *Sumario:*

*I. Introducción*

*II. Nociones teóricas de la participación ciudadana*

*III. Consultas populares*

*IV. Toma de decisiones públicas y ciudadanía*

*V. Conclusiones*

*VI. Bibliografía*

---

<sup>1</sup> Maestranda en Administración Pública y Gobierno, investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados.

# Q uórum 133 Legislativo

## **I. Introducción**

Hasta épocas recientes, pareciera que el Estado en el proceso de gobierno y en todo lo que este conlleva ha excluido a la sociedad, al monopolizar la toma de decisiones y la ejecución de políticas, creando la percepción ciudadana de que las instituciones, normas y acciones públicas son lejanas y opacas. No obstante, a partir de la constante apertura de información y el creciente interés de la población por conocer y ser partícipe de todo aquello que realiza el Estado, se ha replanteado la relación que se guarda entre gobierno y sociedad.

Así mismo, resulta importante señalar que son pocas las formas y mecanismos a través de los cuales los ciudadanos participan en decisiones políticas o bien en la vida pública y aún menos los que se encuentran formalmente institucionalizados. Por tanto, resulta compleja la comprensión global de cómo es que la ciudadanía toma la decisión de participar, en qué asuntos y bajo qué esquemas, ya que las formas de participación van desde las manifestaciones públicas hasta la elección de representantes, o bien de forma creciente a través de las plataformas digitales que permiten una interacción más amplia e inmediata. Existe entonces la necesidad de explorar los límites entre la participación o apatía, los canales de comunicación y la apertura gubernamental para comprender cómo lograr una interacción más cercana entre la ciudadanía y el sector público.

De esta forma, el estudio de la participación ciudadana y las formas que adopta cobra especial importancia en el contexto cambiante de la democracia contemporánea, en virtud de que dicha participación afecta directamente la forma convencional de hacer gobierno y de tomar decisiones públicas que afectan a la sociedad presente y futura. Dentro del presente estudio se abordará la participación ciudadana y sus diferentes formas, haciendo énfasis en los mecanismos institucionalizados y los nuevos métodos que se adoptan como las consultas populares.

## Q<sub>133</sub>

---

La presente investigación recorre desde la parte teórica de la participación ciudadana y sus orígenes hasta las formas de interacción entre el gobierno y ciudadanía, a partir de ello se establece el contexto para hablar de las consultas populares como una forma de participación ciudadana necesaria en el nuevo escenario social en el que la participación es creciente y exige formas concretas que permitan a la sociedad ser parte de la toma de decisiones públicas. Si bien es cierto las consultas populares tampoco son un tema del todo reciente, se estudian en el contexto de las recientes iniciativas legislativas, a fin de incorporar las decisiones de los ciudadanos a la forma de hacer gobierno, por lo que su estudio se enmarca en las diversas formas que ha adoptado en las legislaciones locales y en diversos países donde se ha instrumentado, así como en el procedimiento que sigue y en los elementos que las caracterizan.

Finalmente, la investigación realiza una vinculación de las consultas populares como una forma de incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones públicas más allá de la sola participación electoral, estudiándola como un mecanismo real de vinculación entre gobierno y sociedad que permita una responsabilidad compartida en el ejercicio del poder público. Para ello, se analizan y proponen diversas orientaciones que pueden tener las consultas populares en la normatividad para que se las institucionalice y regule.

## II. Nociones teóricas de la participación ciudadana

Desde la historia clásica se ha asociado a la democracia con la noción popular el *poder del pueblo*,<sup>1</sup> sin embargo, la materialización de ese dicho es precisamente lo que implica el proceso de construcción de la democracia, mismo que puede ser tan amplio como tantas formas se le han atribuido a la

---

<sup>1</sup> Se remonta a la Política de Aristóteles, en particular a los libros III y IV, el éxito extraordinario de la clasificación de las constituciones con base en el número de gobernantes: monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 144.

democracia, no obstante, la teoría<sup>2</sup> concuerda en que no se puede disociar a la democracia del pueblo, en este sentido, siguiendo el pensamiento de Sartori *todo el edificio de la democracia se apoya en la opinión pública y en una opinión que surja del seno de los públicos que la expresan*.<sup>3</sup> De esta forma, la democracia requiere de una participación activa e informada del pueblo, lo que conlleva al estudio de dicha participación.

En primer término, se analiza la locución, de acuerdo con su origen latino proviene de la antigua voz *participatio*,<sup>4</sup> que implica tomar parte en algún asunto o bien intervenir como parte de un todo. Si bien esta connotación resulta muy básica permite a esta investigación abordar el concepto desde el punto más elemental para explorar sus connotaciones complejas. Como parte de dicho entendimiento del concepto se llegará a la comprensión de la participación como un mecanismo que genera un vínculo entre la esfera pública (el Estado) y la esfera privada (el individuo).

El concepto de participación innegablemente hace alusión a la naturaleza social del individuo ya que, al formar parte de algo, la persona se desprende de su individualidad para involucrarse en procesos y aspectos ajenos a él. En consecuencia, la noción de participación trae consigo implicaciones, como decisiones o responsabilidad, frente a un contexto ajeno al entorno propio de la persona.

Con base en lo anterior, se propone una acepción más completa de la noción de participación, entendiendo a esta como un acto voluntario que por tanto no debe concederse sino reconocerse, ya que implica la posibilidad de intervención y acción en todo lo que afecte individual y socialmente a las personas; siguiendo esta noción, Pasek, Ávila y Matos<sup>5</sup> establecen que la

<sup>2</sup> SARTORI, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, México, Taurus, 2009, p. 15.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>4</sup> De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española Del lat. *participatio*, -ōnis.

1. f. Acción y efecto de participar.

2. f. Aviso, parte o noticia que se da a alguien.

<sup>5</sup> PASEK DE PINTO, Eva; ÁVILA DE VANEGAS, Nelly y MATOS DE ROJAS, Yuraima, *Concepciones sobre participación social que poseen los actores educativos y sus implicaciones*, Paradigma [en línea], vol. 36, núm.

participación no es algo que se conceda, en cambio representa el derecho de una persona en lo individual o en lo colectivo a poder intervenir con responsabilidad en todas aquellas decisiones que afectan su propia vida y en todo aquello que influya sobre su destino personal y colectivo.

Adicionalmente, se puede entender a la participación como el mecanismo que permite al individuo involucrarse de forma activa en la toma de decisiones de determinado proceso o actividad de la que sea parte. Por tanto, con el objetivo de profundizar en la noción, se retoma un análisis más profundo a partir de los dos sentidos con el que puede ser entendida:

*El término participación se usa en el lenguaje sociológico en dos sentidos ligeramente divergentes, uno fuerte y otro débil. En el sentido fuerte participación significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un estado del que se es miembro; donde “participar” en las decisiones implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos de todo tipo a uno entre varios empleos alternativos, del modelo de convivencia hacia el cual se debe tender; de la distribución entre todos de los costos y de los beneficios. (...) En el sentido débil, participación significa tomar parte de modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo de una asociación, etc., exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.<sup>6</sup>*

De esta forma, si bien el término puede entenderse desde los dos puntos propuestos por Gallino, ambos sentidos se asocian con el mayor o menor grado de intervención, ya sea porque el individuo no lo desea o porque no

2, diciembre de 2015, [28 de febrero de 2021], disponible en: [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1011-22512015000200006&lng=es&nrm=iso](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512015000200006&lng=es&nrm=iso).

6 GALLINO, Luciano, *Diccionario de Sociología*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2011, p. 681.

existen mecanismos que permitan su interacción; no obstante, en cualquier caso, la participación permite generar un vínculo entre el individuo y aquello con lo que se va a involucrar, esto será importante porque en el caso de la participación ciudadana podrá ir de una escala básica a una de mayor intervención.

La participación en términos generales puede ser vista como *el acto de tomar parte activa, voluntaria y personalmente*,<sup>7</sup> de aquí se desprende que la voluntad es un componente fundamental de la misma en tanto que si fuera por obligación perdería el propio carácter de participación. Entonces, una característica básica es tener la posibilidad de formar parte por decisión personal, lo que vendrá a darle sentido a lo importante de la figura de la participación ciudadana en la vida pública.

De acuerdo con la Universidad de Berlín, *la participación se entiende hoy como una posibilidad de configuración de nuevos espacios sociales o como la inclusión de actores sociales en los movimientos sociales, en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, o como la presencia en la esfera pública para reclamar situaciones o demandar cambios*.<sup>8</sup> A partir de lo anterior, la participación puede ser vista como un concepto complejo que puede acompañarse de diversos sustantivos que complementan la noción y contribuyen a su explicación y entendimiento en diferentes contextos.

En este orden de ideas, uno de los adjetivos que suele acompañar a la noción de participación es la locución *ciudadana*, esto en virtud de que se entiende al ciudadano<sup>9</sup> como el participante por excelencia en los entornos democráticos ya sea representativos, electorales o directos. En concordancia con García y Martínez,<sup>10</sup> se establece que la participación está inexorablemente vinculada

<sup>7</sup> SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>8</sup> Freie Universität Berlin, *Participación Social*, [25 de febrero de 2021], disponible en: [https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen\\_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/rot\\_partizipation/contexto/index.html](https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseiten/konzeptebereich/rot_partizipation/contexto/index.html)

<sup>9</sup> El que tiene la posibilidad de participar en la función deliberativa. ARISTÓTELES, *La política*, España, Gredos, 1988, p. 155.

<sup>10</sup> GARCÍA INDA, Andrés y MARTÍNEZ DE PISÓN, José (coord.), *Ciudadanía, voluntariado y participación*, España, Dykinson, 2001, p. 17.

a la idea de ciudadanía, concepto en el que se profundizará *a posteriori*, pues indiscutiblemente la participación es un componente de la definición de ciudadanía y a su vez se define como tal en función de la participación misma. *La idea de participación está totalmente imbricada o entrelazada con la idea de ciudadanía; junto a la de status y pertenencia, la posibilidad de colaborar y contribuir a la vida pública de la comunidad constituye otra de las referencias-eje sobre las que se articulan las diferentes propuestas para entender qué es —qué debe ser— la ciudadanía.*<sup>11</sup> Lo anterior hace que la participación, por sí misma, trascienda a la idea de una mera colaboración simple en un entorno complejo como lo es la vida pública, sino que más bien se convierta en un mecanismo de vinculación que permita consensos y toma de decisiones en beneficio común del entorno social.

Ahora bien, en un acercamiento conceptual más general se entenderá a la participación ciudadana como;

*aquel proceso por el cual los sujetos, a título individual o colectivo, desarrollan una acción tendiente a vincular una expectativa o una opinión con los ámbitos público o político. En el caso de que la acción se oriente al espacio público, la participación adquiere modalidades de movimiento social o de organización de interés; mientras que si la orientación se refiere al espacio político, puede adquirir el carácter de militancia en un partido o de participación en los procesos electorales a través del ejercicio del derecho a votar y ser votado.*<sup>12</sup>

El concepto propuesto centra la participación ciudadana como el mecanismo mediante el cual las personas se involucran casi protagónicamente en las decisiones públicas.

Si bien es cierto que los conceptos estudiados abren grandes posibilidades del alcance que la participación ciudadana puede tener, también es cierto que

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>12</sup> BACA OLAMENDI, Laura, *et al.*, (coord.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 509.

## Participación ciudadana y decisiones públicas, el caso de las consultas populares

Ana Gabriela Núñez Pérez

de manera popular o común, cuando se hace alusión a ella, tiende a referirse al ejercicio del ciudadano en el acto de sufragar; sin embargo, las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario, suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el período electoral.<sup>13</sup>

En este sentido, la participación ciudadana debe trascender a la noción que se limita a tener cabida en los procesos electorales, en cambio deberá tender a una inclusión natural y orgánica de las personas en la vida pública, es decir, se deberán generar condiciones para incorporar al ciudadano de manera efectiva en la vida pública. Cabe hacer una anotación para distinguir entre los diferentes tipos de participación en los que el individuo puede vincularse con lo público,<sup>14</sup> ello se logra distinguiendo la cualidad a través de la cual la población se incorpora a los procesos políticos, es decir, una persona puede intervenir en un asunto público como tal pero sin ser un ciudadano, ello no le resta trascendencia a su acción pero sí le cambia el carácter, por tanto, para involucrarse como ciudadano debe prevalecer el vínculo jurídico que relaciona a un individuo con un Estado, es decir, la cualidad jurídica que tiene toda persona de una comunidad soberana.<sup>15</sup>

Ahora bien, de manera general se puede distinguir a la participación ciudadana como un derecho que trae implícito el deber y también se encuentra a la participación como un pilar fundamental de la democracia. Lo anterior, en la legislación internacional, se encuentra plasmado en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*, específicamente en el artículo 25:

---

<sup>13</sup> ZICCARDI, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, INDESOL, COMECSO, 2004, p. 10.

<sup>14</sup> Parece válido diferenciar el concepto de participación ciudadana de otros tipos de participación (social, comunitaria y política) reservándolo para hacer referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en procesos decisivos, incorporando sus intereses particulares (no individuales) respecto a determinadas temáticas. Ídem.

<sup>15</sup> Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años, y

II. Tener un modo honesto de vivir.

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

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

En dicho Pacto se establecen de manera intrínseca las obligaciones de los Estados que lo suscriben en relación con el derecho de las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos, a votar y a ser elegida en elecciones periódicas y auténticas y a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país, siendo estas características las que definen a la participación ciudadana en concordancia con lo establecido previamente. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) también reconoce estos derechos,<sup>16</sup> para los ciudadanos mexicanos, más adelante se estudiará este precepto como el marco normativo en el que se inscribe la consulta popular como un mecanismo de participación.

Por su parte la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, en su epígrafe dos, la define como *el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.*<sup>17</sup> Esto permite reforzar la comprensión de la participación

<sup>16</sup> Ver Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>17</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Carta Iberoamericana de Participación*

ciudadana como un mecanismo que abona a la búsqueda de una democracia plena. En consecuencia, el Estado mexicano cumple con garantizar en su norma suprema el derecho a participar.

Por tanto, la participación ciudadana no solo implica un mecanismo más o carente de formalidad, sino un derecho garantizado por un marco normativo y un entramado institucional, por tanto, la participación ciudadana ha significado la adopción de diversos *arreglos institucionales que tienen por objetivo facilitar la participación de los ciudadanos en el proceso de las políticas públicas*.<sup>18</sup>

Ahora bien, ha quedado patente que al hablar de ciudadanía y de esta como el vínculo del individuo con el Estado esto se enmarca en un régimen político,<sup>19</sup> con una forma de gobierno democrática,<sup>20</sup> ya que la característica fundamental de esta forma de gobierno es la articulación de la sociedad con el poder público lo cual solo se logra a través de la participación. No obstante, una de las premisas de esta investigación es que la participación ciudadana no debe limitarse a la representación, ya que de ser así esta se estaría encuadrando a la participación únicamente en el sistema de partidos, alejándose del proceso de toma de decisiones públicas.

---

*Ciudadana en la Gestión Pública*, junio de 2019, [3 de marzo de 2021], disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

**18** SPEER, Johanna, *Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?*, World Development, United Kingdom, vol. 40, núm. 12, december 2012, p. 2083.

**19** *El conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos individuos comprometidos en la lucha política su papel. Por otro lado, las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último. Naturalmente la estructura del régimen, es decir, el modo de organización y de selección de la clase dirigente, condiciona el modo de formación de la voluntad política.* BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (coord.), *Diccionario de política*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1997, pp. 1458-1468.

**20** *La única manera de entenderse cuando se habla de Democracia es considerarla como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas bajo qué procedimientos.* BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

A través de la consolidación de nuevos mecanismos de participación y siguiendo a Gallino, la participación ciudadana hoy en día debe pasar del sentido débil al sentido fuerte, o bien, transitar hacia el enfoque prescriptivo en el que debiera cumplir un rol en la resolución y transformación de los conflictos políticos mediante la creación y apropiación de espacios de discusión que permitan el debate racional, la interacción comunicativa y la incidencia en la toma de decisiones, cuya acción fortalece las instituciones democráticas, logrando superar el enfoque descriptivo en el que se desestima su importancia en la consolidación de los regímenes democráticos, más bien, la participación se centra en los mecanismos existentes que permiten que la sociedad participe.<sup>21</sup>

En este sentido, a fin de explorar los tipos de participación más allá de la sola representatividad, se estudian algunos de los tipos más característicos de la participación ciudadana, en donde se pretende enmarcar a la consulta popular como un mecanismo preponderante de incidencia en la toma de decisiones públicas.

## Tipos de participación ciudadana

Los tipos de participación ciudadana se encuentran determinados por la relación que se ejerce entre el Estado, gobierno y sociedad como una tríada indisoluble, pero sí diferenciada, es decir, se encuentra determinada por el grado de intervención en el ejercicio del poder público, si se está dentro o fuera del mismo, pues como señala Alacio García,<sup>22</sup> *la dupla gobierno-sociedad ciudadana es distinta ante el poder que en el poder. Por lo tanto, los tipos de participación ciudadana son la respuesta al planteamiento ¿cómo se vinculan los ciudadanos con las instituciones y el ejercicio del poder público?* En consecuencia, podríamos distinguir dos tipos de participación ciudadana: la institucionalizada y la que no se encuentra formalizada. Con

<sup>21</sup> ESPINOZA, Mario, *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*, Andamios, México, vol. 5, núm. 10, abril de 2019, pp. 71-109.

<sup>22</sup> ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés, *La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino*, Revista Mexicana de Opinión Pública, [en línea], núm. 20, enero-junio 2016, [3 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=487464939005>

ello, se hace alusión a que no todas las formas en las que se vinculan los ciudadanos derivan en una forma de participación ciudadana, pero sí en algún grado de incidencia en la vida pública, así mismo no todas ellas se encuentran reconocidas por un marco normativo o institucional.

Ante la búsqueda de solución a exigencias, o bien ante la necesidad de escuchar problemáticas o desacuerdos o simplemente ante el creciente interés de la ciudadanía por los asuntos públicos, emergen mecanismos que permiten al ciudadano incidir en las decisiones públicas; tales dispositivos pueden eliminarse, consolidarse y/o formalizarse con la finalidad de que se consiga el objetivo para el cual emergieron, de ellos se desprenden algunos que configuran procesos de participación ciudadana. En este sentido, se estudian los tipos de participación ciudadana que, como cualquier tipología, suele obedecer a fines específicos. Para la presente investigación, la finalidad es estudiar algunos de los tipos más representativos de participación que se distinguen en la literatura especializada, así como en los entornos sociales y la normatividad en la que se enmarcan.

Para desarrollar una breve tipología de participación ciudadana y posteriormente precisar los mecanismos más representativos, se tomarán las líneas de trabajo de Ziccardi y Font quienes han estudiado algunas clasificaciones que resultan de utilidad para guiar la investigación. No obstante, antes de estudiar los tipos de participación en sí mismos, vale la pena destacar algunas generalidades a las que obedece la emergencia o el surgimiento. Por un lado, los mecanismos de los cuales dispone el ciudadano para participar pueden ser ganados u otorgados, es decir, pueden provenir de luchas y movimientos sociales para ser institucionalizados o el propio Estado crea canales para otorgarle un lugar preponderante a la población; en ambos casos, los mecanismos que de ello derivan deben considerar las características de la población a la que se destinan, por ejemplo, grado de interés, educación, sectores a las que se dirigen, grados de intervención entre otros, de ello dependerá la efectividad del mecanismo. Por otra parte, los mecanismos de participación obedecen también a su propia utilidad u objetivo, esto es, si se trata de que exista deliberación, representación o

intervención activa, ya que no es lo mismo crear como mecanismo un foro temático si lo que se pretende es elegir a un representante.

Como parte del estudio de las tipologías se retoma en primer lugar el trabajo de Font,<sup>23</sup> quien presenta lo que denomina *una panorámica de mecanismos* limitada por la idea de únicamente agrupar aquellos que permiten vincular a la participación con la toma de decisiones, en este sentido, deja fuera de la clasificación aquellos dispositivos que son comunicativos o informativos y que no permiten la introducción del ciudadano en el proceso gubernativo. Los tipos de mecanismos presentados por el propio autor, pueden agruparse en tres grandes segmentos de la siguiente manera:

**Tabla 1.** Mecanismos de Participación Ciudadana de Joan Font

Mecanismos	Descripción general	Instrumentos particulares
Mecanismos de consulta a las comunidades	Se desarrollan para establecer canales de comunicación formal para institucionalizar el diálogo y hacer parte a la ciudadanía de las decisiones de las problemáticas que le son más cercanas, preponderantemente se utilizan en el ámbito local y su característica es que sirve para involucrar a los ciudadanos agrupados por territorios y sectores, poniendo énfasis en formalizar el entramado asociativo.	Grupos comunales Consejos de ciudadanos
Mecanismos deliberativos	Son empleados para entablar reflexiones conjuntas a fin de lograr que a partir de las conclusiones acordadas el ciudadano pueda incidir en la toma de decisiones, en este tipo de mecanismos se tiene confianza en que se está frente a una ciudadanía informada que reporta necesidades y aporta posibles soluciones a las mismas a partir de conocimiento técnico, pero también a partir del sentido común. En estos se busca que existan debates a profundidad para escuchar, dialogar, conocer, comprender y deliberar.	Círculos de estudio Foros temáticos Conferencias de consenso Panel ciudadano
Mecanismos de democracia directa	Este tipo de mecanismos busca lograr que los ciudadanos expresen su voluntad a través de un instrumento que pueda llegar a la mayor cantidad de ciudadanos posibles, más que buscar soluciones específicas o diálogo entre actores públicos contribuye a darle presencia a la influencia del ciudadano, la búsqueda de representantes o toma de decisiones públicas generalizadas.	Referéndum Asambleas Consultas populares Teledemocracia

<sup>23</sup> FONT, Joan, Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, en *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, INDESOL, COMECOS, 2004, pp. 23-42.

**Participación ciudadana y decisiones  
públicas, el caso de las consultas populares**

**Ana Gabriela Núñez Pérez**

Mecanismos de evaluación	Estos mecanismos permiten escuchar las voces ciudadanas como usuarios de los trámites y servicios que ofrecen las instituciones públicas y cuya influencia radica en mejorar la calidad de la prestación de los servicios. También permiten que los ciudadanos se involucren directamente en el ejercicio de los recursos que permitan atender las necesidades que le son más apremiantes en un entorno cercano.	Encuestas de opinión Grupos de discusión Presupuestos participativos
--------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------

**Fuente:** Elaboración propia a partir del trabajo de Joan Font.<sup>24</sup>

A partir de esta primera clasificación, se establece que los mecanismos de participación ciudadana constituyen una amplia gama de posibilidades que obedecen a objetivos distintos y a las características de la ciudadanía que va a emplearlos, por lo que no existe un único dispositivo que permita involucrar a los ciudadanos con la toma de decisiones públicas, en cambio, existen diversos instrumentos, lo que en sí mismo es un logro ciudadano, ya que a través de la diversidad existente se ha permitido que la sociedad cada vez se comprometa más en la toma de decisiones públicas.

Otra clasificación que contribuye a definir los distintos tipos de participación ciudadana es la propuesta por Alicia Ziccardi,<sup>25</sup> quien establece, en el marco de la democracia representativa, diversas características de lo que denomina espacios de participación ciudadana, identificando instrumentos específicos para el caso de México. En este marco, Ziccardi<sup>26</sup> distingue diversos mecanismos de participación a partir de la frecuencia con la que se han empleado en México.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> ZICCARDI, Alicia, Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local, en: *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, INDESOL, COMECOS, 2004, pp. 245-272.

<sup>26</sup> Ídem.

**Tabla 2.** Mecanismos de participación ciudadana de Alicia Ziccardi

Mecanismos	Descripción general	Instrumentos particulares
Mecanismos de consulta	Estos se emplean como una forma de involucramiento de los ciudadanos con el Estado a fin de hacerlos partícipes de decisiones colectivas.	Encuestas  Preguntas de opinión a través de medios masivos de comunicación.  Consultas a través de páginas de Internet o mediante algún otro medio.
Mecanismos de diseño de políticas sociales	A partir de éstos se suma la voz de la población para proponer estrategias que permitan la posible resolución de problemas públicos.	Consejos o comités de expertos, de actores interesados.  Consejos o comités de instancias públicas y privadas.
Mecanismos de diseño, implementación y monitoreo de políticas sociales	A través de estos mecanismos se permite el seguimiento, evaluación y cuestionamiento de las estrategias y acciones que se ejecutan para conducir la vida pública y dar posibles soluciones a los problemas que aquejan a la ciudadanía.	Planeación estratégica o participativa.  Presupuesto participativo.

**Fuente:** Elaboración propia a partir del trabajo de Alicia Ziccardi.<sup>27</sup>

Si bien es cierto que la clasificación analizada en la Tabla 2 se encuentra orientada hacia las políticas sociales, también lo es que para efectos de la presente investigación permite dar cuenta de que el abanico de mecanismos e instrumentos de participación paulatinamente deja de restringirse para incorporar nuevas posibilidades en la que los ciudadanos puedan ejercer el derecho y deber de participar. Así mismo, al enmarcar los diversos tipos de participación ciudadana en un entorno democrático, se reconoce que se han ido creando nuevas formas de interacción entre representantes y representados, que trascienden al voto como mecanismo de ejercicio de los derechos políticos.

Derivado de las clasificaciones anteriores, se desprende que hay experiencias participativas en espacios comunes que pueden considerarse como las principales o como aquellas que por sus características se han institucionalizado

<sup>27</sup> Ídem.

en las democracias contemporáneas a fin de abonar a su fortalecimiento. En esta investigación, reduciremos los principales mecanismos a aquellos que permiten un grado de interacción directa de los ciudadanos en el proceso de decisión pública:

*Asambleas*, de acuerdo con Font, son un mecanismo básico de toma de decisiones, *son una realidad existente pero muy minoritaria a nivel local. Sus posibilidades de éxito exigen un municipio de tamaño reducido, pero además una amplia tradición de diálogo y compromiso por parte de los ciudadanos.*<sup>28</sup>

*Consejos de ciudadanos*, es un mecanismo regularmente abierto al público, en el que concurren las autoridades y sus equipos especializados, las mesas directivas de la asociación vecinal, el gremio de los trabajadores de la municipalidad, los sindicatos o concejales (representando unos a fuerzas políticas con presencia electoral, otros a agregados poblacionales por distrito, manzana o como se encuentren definidos en la legislación, otros más, a fuerzas sociales resultantes de federaciones, de asociaciones vecinales, empresariales, gremiales, etcétera).<sup>29</sup>

*Consulta popular*, busca obtener la opinión de los ciudadanos, a fin de comprender sus preocupaciones y aspiraciones,<sup>30</sup> a través de esta se obtiene la legitimidad por medio del consenso en el proceso de toma de decisiones.

*Plebiscito*, de acuerdo con el glosario del Sistema de Información Legislativa es un mecanismo de participación ciudadana propio de los regímenes democráticos (aunque en algunos casos puede ejercerse en regímenes no democráticos) y que funge como instrumento de consulta directa a los votantes

---

<sup>28</sup> FONT, Joan, *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>29</sup> ZERMEÑO, Sergio, La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003), en: *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, INDESOL, COMECOSO, 2004, pp. 145-166.

<sup>30</sup> CONTRERAS, Patricio y MONTECINOS, Egon, *Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Zulia, Venezuela, vol. XXV, núm. 2, abril-junio 2019, p. 184.

sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos.<sup>31</sup>

*Presupuesto participativo*, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es una mecánica diferente de presupuestación por la cual una parte del presupuesto municipal o regional se reserva para decisiones que se tomarán en asambleas deliberativas; estas prioridades deberán convertirse en proyectos que luego serán consensuados, negociados o rechazados por las áreas de gobierno y por la población votante.<sup>32</sup>

*Referéndum*, de acuerdo con el glosario del Sistema de Información Legislativa, es el mecanismo de votación y consulta ciudadana que se verifica regularmente y que es objeto de disciplina constitucional en torno a la aprobación o rechazo referente a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes.<sup>33</sup>

Es así que los anteriores tipos de participación ciudadana constituyen espacios importantes para vincular la opinión y, en algunos casos, la actuación del ciudadano en el ejercicio de las funciones públicas. De esta forma se han explorado diversas formas de participación que permiten concluir que existen diversas estrategias institucionalizadas que abonan a la democratización de la toma de decisiones públicas, lo cual será abordado posteriormente en la investigación. Todo ello permite establecer que la consolidación de la democracia ha venido delineando nuevas formas de relación entre ciudadanos y gobernantes contribuyendo a una mejor actuación del Estado frente a los desafíos que se le presentan.

31 Sistema de Información Legislativa, *Plebiscito*, [24 de febrero de 2021], disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=183>

32 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*, octubre de 2019, [24 de febrero de 2021], disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LC13123\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LC13123_es.pdf)

33 Sistema de Información Legislativa, *Referéndum*, [24 de febrero de 2021], disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=205>

## Vinculación sociedad–Estado

Como se ha explicado, la participación ciudadana es quizá el mecanismo que permite una mayor interacción entre la sociedad y el Estado, si bien, en la doctrina general,<sup>34</sup> la sociedad es considerada una parte del Estado, lo es también quien legitima<sup>35</sup> su existencia. En tal sentido, resulta imprescindible señalar que los tipos de participación estudiados con anterioridad son algunos de los mecanismos que permiten que exista la vinculación, misma que se estudia dentro del presente apartado para conocer sus implicaciones e importancia, a fin de enmarcar en esta relación a las consultas populares que pueden ser consideradas como un mecanismo más de legitimidad para el Estado mexicano.

Inicialmente se explora la vinculación sociedad-Estado como una relación intrínseca de dependencia en los sistemas democráticos, puesto que en caso de que fuera inexistente se hablaría de Estados totalitarios y no de repúblicas democráticas. Considerando lo anterior, se establece que el Estado se legitima a sí mismo a través de la sociedad y la sociedad lo reconoce a partir de validar su fin último que es el bien común, ello constituye el contrato social que permite la configuración de los propios Estados de derecho, en el caso del Estado mexicano esta vinculación se encuentra reconocida en la CPEUM que en su artículo 40 señala que:

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la*

---

<sup>34</sup> Estado es una persona jurídica formada por una comunidad política, asentada en un territorio determinado y organizada soberanamente en un gobierno propio con decisión y acción. RAMÍREZ MILLÁN, Jesús, *Derecho Constitucional Sinaloense*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000, p. 46.

<sup>35</sup> Por legitimidad entiendo el hecho de que un orden político es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía -en el plano de la integración social- de una identidad social determinada por vías normativas. Las legitimaciones sirven para hacer efectiva esa pretensión, esto es: para mostrar cómo y por qué las instituciones existentes (o las recomendadas) son adecuadas para emplear el poder político en forma tal que lleguen a realizarse los valores constitutivos de la identidad de la sociedad. Universidad Complutense de Madrid, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Legitimidad*, [28 de febrero de 2021], disponible en: <https://webs.ucom.es/info/eurotheo/diccionario/L/legitimidad.htm>.

*Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. De esta forma, el marco legal para encuadrar la vinculación entre Estado y sociedad está dado, es explícito y a partir de él se asume que la voluntad manifiesta del pueblo mexicano de congregarse en un Estado lo que implica, también, que hay voluntad por ser partícipe del mismo en sus acciones mediante los mecanismos dispuestos para tal efecto.*

Ahora bien, otro mecanismo de vinculación entre el Estado y la sociedad son los programas y políticas sociales y la prestación de servicios públicos, donde a través de este lazo de interacción, el ciudadano logra una cercanía con ese ente que es el Estado y que comúnmente percibe como algo lejano y ajeno.<sup>36</sup> Esta cercanía además permite evaluar casi siempre positivamente la actuación del Estado por los beneficiarios al existir un apoyo directo en la satisfacción de sus necesidades. Es así que la vinculación generada favorece el estrechamiento de los lazos entre el Estado y la sociedad.

Existe también un mecanismo de vinculación que podría denominarse involuntario y fuera de las formas de participación estudiadas, este mecanismo si bien no se encuentra formalizado o reconocido, es propiamente el que tiene que ver con la actuación misma del Estado, pues el hacer o no hacer en la vida pública constituye un indicador que permite a la sociedad tomar decisiones y participar en favor o en contra de las propias instituciones, por ejemplo, en el tema de la *impunidad y la aplicación selectiva y oportunista de la ley, la máxima del México virreinal parece seguir permeando los imaginarios sobre las condiciones de sociabilidad*.<sup>37</sup> Es decir, la ciudadanía considera al gobierno bajo una actuación opaca y cuestionable lo que desincentiva la posibilidad de interactuar entre sí, pero es precisamente bajo ese planteamiento que se requiere seguir generando canales de vinculación que

<sup>36</sup> PALAZUELOS COVARRUBIAS, Israel, *La desconfianza en los partidos políticos y la percepción ciudadana de desempeño gubernamental: México ante América Latina*, Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, México, vol. 1, núm. 1, enero-junio 2012, pp. 79-107.

<sup>37</sup> CUFRE, Leticia y DUERING, Emiliano, *El tejido social en las calles sin nombre*, México, Tirant lo Blanch, 2021, p. 50.

permitan mejorar la imagen pública del actuar gubernamental y los resultados que se brindan a la ciudadanía.

A partir de lo anterior, la sociedad podría interpretar la existencia de impunidad como una conducta exacerbada que no permite que haya una relación formal y cordial entre Estado y sociedad, sino como una relación selectiva que va excluyendo a algunos y que desincentiva la participación o bien la erradica. *Dado que además de su función sustantiva, todas las instituciones sociales producen imaginarios sociales y representaciones que, en general, legitiman y reproducen el sistema del que forman parte.*<sup>38</sup> De esta forma, el quehacer gubernamental cualesquiera sea la perspectiva desde la que se mire o los resultados que arroje, ejercerá un papel indirecto pero fundamental que permite motivar o disuadir cualquier intento de participación.

Por tanto, este mecanismo de vinculación trasciende en sí mismo, ya que al reflejar el ejercicio de la acción pública, influye en la ciudadanía para propiciar o eliminar el interés en la participación, por lo que el Estado se enfrenta al reto de superar la imagen negativa que se ha acumulado históricamente en las instituciones públicas.<sup>39</sup> Otra implicación de esta imagen es que la participación se va concibiendo como algo lejano, haciendo que los grupos menos favorecidos no sientan la confianza para expresar sus demandas mediante mecanismos institucionalizados.

En este sentido, la situación de exclusión de la participación en el ejercicio del poder conlleva a que se generen mecanismos de vinculación que emergen de la base ciudadana que se siente marginada, estos instrumentos son las protestas, las movilizaciones sociales, huelgas, entre otras, lo que conlleva a que sientan que es la única manera de hacer escuchar su voz e involucrarse en el espacio público. Por tanto, para lograr el fortalecimiento de una participación democrática real, es preciso que la vinculación entre sociedad y

<sup>38</sup> CASTORIADIS, Cornelius, *La institución imaginaria de la sociedad*, Argentina, Tusquets, 2010, p. 280.

<sup>39</sup> Las instituciones públicas son las que tienen una escala de confianza más baja, en escala de 0 a 10 no alcanzan los 6 puntos. Mitofsky, *México: Confianza en Instituciones 2019*, enero 2020, [24 de febrero de 2021], disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/encuestas-e-investigaciones/item/1309-mexico-confianza-en-instituciones-2019>

Estado favorezca la transparencia, la rendición de cuentas y dote de múltiples canales de participación que sean inclusivos y permitan expresar demandas y opiniones directamente a los afectados, permitiendo generar un sentido de pertenencia del ciudadano con sus instituciones y, por tanto, lograr que se vuelvan copartícipes del ejercicio de la función pública.

Estos mecanismos de vinculación deben traducirse en espacios formales que permitan al Estado y a los ciudadanos ser copartícipes y corresponsables en el ejercicio de la acción pública, para hacer un Estado inclusivo y lograr que la sociedad se traduzca en una ciudadanía activa interesada, siempre en favor del bienestar colectivo. En este marco se estudia a la consulta popular como un mecanismo formalizado de participación que trasciende a la democracia representativa.

### III. Consultas populares

En apartados anteriores, se ha afirmado que la democracia, para mantener su funcionamiento y consolidarse, ha instrumentado mecanismos que permiten la participación ciudadana para asegurar la garantía del derecho mismo a todos los ciudadanos. Por tanto, como un primer acercamiento a las consultas populares se establece que éstas constituyen un medio para permitir que la población se exprese en relación con algún tema en entornos democráticos y participativos. Dentro de este apartado, se analizará dicha figura como mecanismo de participación, el marco normativo que le otorga fundamento y algunas experiencias a nivel nacional e internacional, para concluir con el procedimiento de la misma.

En el apartado anterior, al delinear los diferentes instrumentos de participación ciudadana, se estableció que las consultas populares se situaban dentro de los mecanismos de democracia directa y los mecanismos de consulta, ello permite identificar la naturaleza de la figura y el tipo de interacción entre los ciudadanos y el Estado. En primer término, el ubicarse dentro de la democracia directa, determina su naturaleza como un mecanismo para tomar parte de un asunto público en las sociedades de los Estados, y la segunda

implica que la posibilidad de interacción existente se da para conocer la opinión o recabar información sobre alguna materia. Por tanto, queda definido que las consultas populares son un dispositivo de participación ciudadana institucionalizado con un fin específico que involucra a una población numerosa en un determinado asunto público.

De manera breve se esboza el origen de la figura; por un lado, como se señaló en la primera parte de esta investigación, la democracia atribuida a la Grecia clásica consideraba la participación directa en la resolución de los asuntos de *la polis*, no obstante, es a partir del siglo IV a. C. que el pueblo romano introdujo la figura del *plebescitum* para otorgar legitimidad a las decisiones de la asamblea por parte de los plebeyos.<sup>40</sup> Ahora bien, de forma más reciente la institucionalización de la figura se le atribuye al Estado suizo en donde se cuenta con poco más de 145 años de experiencia en materia de consultas, denominadas referéndum, de esta forma, destaca la importancia de retomar la experiencia suiza en tanto que ha integrado sus mecanismos de participación como una parte fundamental dentro de su trabajo legislativo de forma ordinaria. Es decir, se permite una interacción permanente con la ciudadanía en los procesos de reforma constitucional y elaboración de leyes.

Considerando lo anterior, se determina que si bien la consulta popular como se conoce en la actualidad no es un instrumento nuevo, este ha atravesado un proceso histórico de consolidación e incluso de cambio de denominación, que permite que hoy su vigencia cobre especial relevancia en diferentes latitudes y para permitir al ciudadano involucrarse de manera directa en los procesos de gobierno. Lo anterior, además de posibilitar la interacción directa, denota la capacidad del Estado para adaptarse a los cambios que se le presentan ante la realidad contemporánea.

Ahora bien, de manera general puede afirmarse que la consulta popular permite a la ciudadanía participar en la adopción de una decisión pública, pues se trata de la vía a través de la cual un sector de la población o algún

---

<sup>40</sup> ESCOBAR AUBERT, Luis, *La consulta popular en México*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. 64, núm. 262, junio de 2017, p. 186.

actor público somete a la votación de la ciudadanía la aprobación o el rechazo de un acto o una decisión de trascendencia social, o la expedición, la reforma, la derogación o la abrogación de leyes o reglamentos.<sup>41</sup> Por su parte, Rincón Mayorga considera que la consulta popular *es una herramienta netamente política que busca agremiar a las voces de las masas en una sola exigencia, pero requiere de un alto contenido de argumentos jurídicos para lograr la procedencia de la misma.*<sup>42</sup>

De esta forma, la consulta popular forma parte de un conjunto de mecanismos a través de los cuales los ciudadanos intervienen en el espacio público en ejercicio de sus derechos en un entorno de democracia directa. *La consulta popular es un mecanismo de comunicación entre el gobierno y la sociedad mediante el cual aquel toma el pulso de esta con respecto a un tema específico.*<sup>43</sup>

Los conceptos analizados permiten dar cuenta que el debate no se encuentra en su conceptualización, sino más bien en su inclusión en el marco normativo, así como en las características que la componen para validar su eficiencia y vigencia a partir de su instrumentación. Lo anterior, considerando la intencionalidad del instrumento a fin de crear nexos entre el ciudadano y el gobierno para fortalecer la participación en el proceso de gobernabilidad.

## Perspectivas comparadas

A partir de un análisis comparativo se pretende dar cuenta del estado que guarda la instrumentación de la consulta popular en otras latitudes del plano internacional, particularmente en Iberoamérica, así como en algunas entidades federativas en la que existe de manera normativa la figura de la

41 ROIZ ELIZONDO, Alfonso y VILLEGAS ALARCÓN, Luigui, *Primera consulta popular en Nuevo León: retos y perspectivas*, Apuntes Electorales, México, vol. 19, núm. 62, enero-junio de 2020, p. 50.

42 RINCÓN MAYORGA, César Alejandro, *La consulta popular y los valores democráticos*, Hechos y Derechos [en línea], núm. 35, septiembre-octubre 2016, [27 de febrero de 2021], disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10631/12800>

43 MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 37.

consulta popular como mecanismo de participación ciudadana, incluso antes de su adopción en la legislación federal. De esta manera se estudiarán las generalidades de los marcos normativos en los que tiene cabida el instrumento de la consulta popular, así como aspectos destacados de esta figura.

Antes de iniciar el estudio comparativo, vale la pena una aclaración conceptual ya que como se estableció previamente tanto el plebiscito como el referéndum son considerados antecedentes de la consulta popular, por lo que para efectos de análisis se tomó como referencia la inclusión de estas tres figuras como símiles, al ser enmarcadas como mecanismos de democracia directa y formas jurídicas distintas de una misma especie: la consulta popular.<sup>44</sup> Una vez establecido lo anterior, se señala que al estudiar la consulta popular desde un enfoque comparado no pretende ser un análisis exhaustivo sino referencial, para identificar algunas posibilidades que pudieran estar fuera en la regulación e instrumentación de la figura en México en el ámbito federal.

En primer término, se señala que en el mundo no es ajeno encontrar una ola creciente de interés de los Estados por incluir mecanismos de participación ciudadana en el marco de la democracia directa, poco más del 80%, de más de 211 países considerados por la Red de Conocimientos Electorales ACE, mientras que se reporta poco más del 70% de países que consideran en el ámbito subnacional, dispositivos y procedimientos de democracia directa.<sup>45</sup> Si bien la democracia directa alberga en sí una gama amplia de formas particulares, muchas de ellas se encaminan a la manifestación de una opinión, interés o preferencia respecto de un tema específico a través de mecanismos de consulta o votación, razón por la cual se incluyen las consultas populares dentro de ellas, lo que representa una referencia importante en relación con el estado que guarda en los diversos países a lo largo y ancho del orbe. A

---

<sup>44</sup> Se definen como democracia directa a todos los mecanismos de participación ciudadana que implican el voto (con excepción de las elecciones) es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocatoria de mandato). LISSIDINI, Alicia, *¿Cómo investigar la democracia directa? Explicaciones, interpretaciones y prejuicios* [en línea], Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), noviembre de 2007, disponible en: [http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/idaes/dt27\\_Lissidin.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/argentina/idaes/dt27_Lissidin.pdf).

<sup>45</sup> Red de Conocimientos Electorales ACE, *Datos Comparados*, [6 de marzo de 2021], disponible en: <https://aceproject.org/epic-es>

nivel Iberoamérica se tomó como referencia el caso de España, Argentina y Colombia, y a nivel nacional, las experiencias de Tamaulipas, Nuevo León, Jalisco y Oaxaca como una selección aleatoria del territorio nacional.

Por cuanto hace al caso de España, en el artículo 92 de la Constitución Española,<sup>46</sup> se establece que: 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en la Constitución.

Lo anterior implica que se cuenta con una figura que permite consultar al pueblo español en relación con las decisiones políticas lo que permite que estas gocen de la legitimidad que se requiere para mantener una cierta unidad. Su procedimiento consiste en ser convocado por el rey y propuesto por el presidente del gobierno previa autorización del Congreso de los Diputados adoptada tras debate de totalidad por mayoría absoluta.<sup>47</sup>

*Junto a otras formas de participación directa como la iniciativa legislativa popular del artículo 87.3, o el régimen de concejo abierto del artículo 140, la Constitución contempla distintas modalidades de referéndum que, como es sabido, supone la consulta al conjunto del cuerpo electoral para que se pronuncie de manera afirmativa o negativa sobre un texto, vote en blanco o se abstenga. Así, se recogen distintos tipos de referéndum en el marco del proceso autonómico en los artículos 151.1, para la ratificación de la iniciativa autonómica; 151.2 para la aprobación de los Estatutos de Autonomía; 152.2 para la reforma estatutaria y en la disposición transitoria cuarta en orden a una eventual incorporación de Navarra a la Comunidad Autónoma*

<sup>46</sup> Constitución Española, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/Constitucion CASTELLANO.pdf>

<sup>47</sup> REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, *El referéndum consultivo en España. Reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro*, Estudios de Deusto, Revista de la Universidad de Deusto, España, vol. 62, núm. 1, enero-junio 2014, pp. 261-284.

*del País Vasco. Asimismo, se prevén dos modalidades de referéndum constituyente en los artículos 167.3 y 168.3: el primero de ellos de carácter facultativo, y el segundo obligatorio, dada la naturaleza agravada del procedimiento de reforma constitucional. Y, finalmente, el artículo 92 recoge el referéndum consultivo que puede plantearse sobre las decisiones políticas de especial trascendencia.<sup>48</sup>*

De esta forma, se observa que existe la disposición constitucional que remite a una legislación secundaria regulatoria de la figura del referéndum esta es la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero. Esta legislación regula los distintos tipos de referéndum que pueden ser convocados y los procedimientos que se siguen, de tal legislación destaca lo establecido en el artículo 2, que señala que *la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum en cualquiera de sus modalidades, es competencia exclusiva del Estado*, es así que destaca que la figura será invocada únicamente para decisiones políticas de especial trascendencia.

Entonces, si bien en el Estado español la consulta popular en esos términos no existe y se toma parte a los ciudadanos mediante el referéndum, es importante mencionar que a nivel subnacional la figura de la consulta popular sí existe y se instrumenta, la cual se encuentra considerada en la Ley 12/2019,<sup>49</sup> en la cual dentro de su exposición de motivos señala que de conformidad con lo establecido por el Alto Tribunal, *el referéndum es, por lo tanto, una especie del género “consulta popular” con la cual no se recoge la opinión de cualquier colectivo sobre cualesquiera asuntos de interés público, a través de cualquier procedimiento, sino aquella consulta cuyo objeto se refiere estrictamente al parecer del cuerpo electoral.<sup>50</sup>* De esta forma, la legislación que es aplicable al interior de España, concede a las formas de organización subnacional la posibilidad de interaccionar y expresarse a través de tal mecanismo.

---

<sup>48</sup> Congreso de los Diputados, *Constitución española*, diciembre 2003, [10 de marzo de 2021], disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2>

<sup>49</sup> Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos. BOE 13 de abril de 2019, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-5581-consolidado.pdf>

<sup>50</sup> Ídem.

Respecto al caso de Argentina, la consulta popular se encuentra expresa en su ordenamiento superior,<sup>51</sup> en el artículo 40:

*El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.*

*El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.*

*El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.*

Con ello queda patente que, en el caso de Argentina, la consulta popular se encuentra constitucionalizada e institucionalizada, sin embargo, como instrumento con fuerza vinculante se limita al proceso legislativo, es decir, se encuentra únicamente vinculada a los procesos de iniciativa de Ley y no aplica a otros asuntos públicos. *Si bien la redacción del artículo 40 CN es amplia y consagra dos tipos diferentes de consulta popular sin entrar en la confusión terminológica con el plebiscito y el referéndum, la falta de especificidad de dicha norma deja muchos interrogantes en caso de que se quisiera poner en práctica un mecanismo específico como el referéndum o el plebiscito.*<sup>52</sup> El procedimiento de la consulta popular se regula mediante legislación secundaria a través de la Ley 25.432 *Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Disposiciones comunes.*<sup>53</sup> De esta ley destaca el artículo 1

<sup>51</sup> Constitución de la Nación Argentina, disponible en: <https://www.congreso.gov.ar/constitucion> Nacional.php

<sup>52</sup> BERESÑAK, Hernán, *Iniciativa y consulta popular en Argentina: problemas y perspectivas de dos mecanismos participativos constitucionalmente receptados pero virtualmente inexistentes* [en línea], Argentina, Tu Espacio Jurídico, 18 de septiembre de 2019, disponible en: [https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2019/09/18/1-160/#\\_ftn23](https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2019/09/18/1-160/#_ftn23)

<sup>53</sup> Ley 25.432, disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/norma.htm>

que establece que la iniciativa de una consulta popular vinculante corresponde a la Cámara de Diputados con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación, así como el artículo 6 que señala que cualquier tema de interés general para la nación podrá ser sometida a consulta popular no vinculante. La legislación al respecto es un cuerpo normativo de 17 artículos que señalan de manera muy concreta las generalidades del proceso a seguir y aun cuando en el caso de la consulta popular no vinculante se encuentra abierta a temas de interés general para la nación Argentina esta una vez que cuenta con un resultado se desahoga mediante proceso legislativo, lo cual hace que el impacto de la consulta se limite a un espacio específico del Estado que es la Ley y no se apertura a otros procesos gubernativos.

En relación con la consulta popular en Colombia, esta se encuentra dispuesta a nivel constitucional,<sup>54</sup> en el apartado expreso de las formas de participación democrática a la letra, el artículo 103 establece: *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.*<sup>55</sup>

Dicha figura se encuentra regulada en la Ley 134 de 1994,<sup>56</sup> expedida el 31 de mayo de 1994, a través de la cual se han establecido normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Esta legislación se torna como un instrumento normativo con un objeto y alcance amplio, en tanto que no se encuentra dispuesta únicamente para normar la consulta popular sino a diferentes mecanismos de participación ciudadana. Los principales instrumentos que regula esta ley son: iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas, referendo, referendo derogatorio, referendo apro-

<sup>54</sup> Constitución Política de Colombia, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Ley 134 de 1994, disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=330>

batorio, revocatoria del mandato, el plebiscito, consulta popular y cabildo abierto.

Una parte que destaca de la Ley 134 es que dentro de su articulado establece que no es un instrumento limitativo, pues si bien regula los mecanismos antes mencionados, señala que no limita el desarrollo de nuevas formas de participación, con lo que se muestra una amplia apertura para incluir a la ciudadanía en el proceso de gobierno. De acuerdo con la propia legislación *Los principios orientadores del proyecto están dirigidos a garantizar la participación efectiva, de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y a evitar que sean usados de manera abusiva e irresponsable.*<sup>57</sup>

De manera específica esta legislación define explícitamente lo que se entiende por consulta popular al entenderla como la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local, es sometida por el presidente de la república, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria. Cuando la consulta se refiere a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

De la legislación en cuestión, destaca que esta no solo regula las consultas populares de carácter nacional, sino también lo hace para el caso de las entidades subnacionales, es así que se permite que cualquier mandatario en cualquier momento invoque una consulta popular si requiere tratar asuntos de interés de la comunidad en cada ámbito de competencia. En este sentido, se vuelve un instrumento flexible y con la generalidad suficiente para volverlo inclusivo, no obstante, la consulta se encuentra limitada en cuanto a su forma, en tanto que cada vez que se convoque será para tomar opinión mediante una pregunta cuya respuesta se conteste con un sí o un no, lo que limita el alcance

---

57 Ídem.

que el instrumento pueda tener para la interacción de los ciudadanos con su gobierno.

Como parte de los hallazgos principales, se tiene que en el caso de España se consulta a la ciudadanía a través del referéndum contemplado en su Constitución, única y exclusivamente para decisiones políticas de especial trascendencia, lo que resulta similar al caso de México que se estudiará más adelante. Mientras que en el caso de Argentina el instrumento se denomina de la misma forma que el caso mexicano, sin embargo, se encuentra ceñido al proceso legislativo únicamente. Y en lo que respecta a lo instrumentado por Colombia, la consulta popular también se encuentra instituida para conocer respecto a temas de trascendencia nacional, sin embargo, limita el medio a consultar mediante una pregunta única de carácter general, con lo que se vuelve el instrumento que guarda más similitud con el caso mexicano.

Ahora bien, a nivel nacional se estudian las legislaciones en materia de participación ciudadana de algunas entidades federativas con la finalidad de identificar la aplicación de la figura en otros ámbitos y su armonización con la misma a nivel federal. La selección de las entidades federativas fue realizada aleatoriamente con la única intención de revisar la consulta popular y su inclusión en tales instrumentos como un referente en relación con la legislación federal. La principal distinción de las legislaciones a nivel estatal respecto de lo dispuesto a nivel federal, es que la consulta popular se encuentra inserta en los instrumentos encargados de normar la participación ciudadana como se aprecia a continuación:

- *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas.*<sup>58</sup>

**Promulgación de la ley:** 28 de enero de 1997.

---

<sup>58</sup> Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas, última reforma POE Extraordinario No. 4 13-06-2015, disponible en: [http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/Ley\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/Ley_Participacion_Ciudadana.pdf)

**Objeto:** fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del gobierno del Estado y de los municipios.

**Alcance:** la participación ciudadana radicará en los principios de: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad, pervivencia.

**Principales mecanismos o instrumentos:** plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, recorridos de los presidentes municipales, consulta popular (Se adiciona presente fracción, POE Extraordinario No. 4 del 13-Jun-2015).

**Artículo 75:** La consulta popular es 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 estatal (Se adiciona presente artículo, POE Extraordinario No. 4 del 13-Jun-2015).<sup>59</sup>

- *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León.*<sup>60</sup>

**Promulgación de la ley:** 13 de mayo de 2016.

**Objeto:** reconocer el derecho humano a la participación ciudadana, promoverla y facilitarla a través de instituir y regular los instrumentos, contribuyendo a su organización y funcionamiento, fomentando la participación activa y organizada en las decisiones públicas, como en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno.

---

<sup>59</sup> Se mantienen las adiciones indicadas entre paréntesis ya que permiten resaltar la inclusión de la figura posterior a la promulgación de la ley original

<sup>60</sup> Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Nuevo León, publicada en P.O. #62 el 13 de mayo de 2016, disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)

**Alcance:** de orden e interés público y de observancia general en materia de participación y organización ciudadana en el estado de Nuevo León.

La definición de participación ciudadana se encuentra establecida en el artículo 3: La participación ciudadana es el derecho de las y los ciudadanos y habitantes del estado de Nuevo León, de conformidad con las disposiciones vigentes, a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno. La participación ciudadana contribuirá a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, por lo que el Estado debe garantizar la utilización de todos los medios de comunicación institucionales, así como las redes sociales, para proveer la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana.

El Estado garantizará la privacidad y protección de los datos personales, de quienes comparezcan a hacer uso de cualquiera de los derechos contenidos en la presente Ley, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Principales mecanismos o instrumentos: consulta popular, consulta ciudadana, iniciativa popular, audiencia pública, contralorías sociales, presupuesto participativo, revocación de mandato.

**Artículo 14.-** La consulta popular es un instrumento de participación ciudadana que consiste en el acto por el cual, mediante el plebiscito o referéndum, el Ejecutivo, el Congreso del Estado o cualquiera de los ayuntamientos someten a votación de la ciudadanía, la aprobación o rechazo de la realización de un acto o una decisión que corresponda al ámbito de su respectiva competencia y resulte de trascendencia social, y cuyo resultado se toma en cuenta para normar la decisión de la autoridad respectiva.

- *Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la gobernanza del Estado de Jalisco.*<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la gobernanza del Estado de Jalisco, publicada el 9

## Q<sub>133</sub>

---

**Promulgación de la ley:** 9 de abril de 2019.

**Objeto:**

I. Reconocer el derecho humano de las y los habitantes para participar de manera directa en las decisiones públicas;

II. Establecer como pilares de la participación ciudadana y popular la socialización, capacitación, organización y deliberación;

III. Establecer las bases para la gobernanza, como principio rector que garantiza las relaciones entre la administración pública estatal y municipal y la ciudadanía, para la toma de las decisiones de interés público de los gobiernos;

IV. Integrar el enfoque de paz en la participación ciudadana, popular y la gobernanza;

V. Establecer mecanismos de coordinación entre los diversos órganos y autoridades encargadas de promover y garantizar la participación ciudadana, popular y la gobernanza en el Estado y los municipios;

VI. Establecer las bases para la emisión de políticas públicas integrales para la promoción e implementación de mecanismos y procedimientos de participación ciudadana, popular y la gobernanza;

VII. Regular la organización y funcionamiento del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza, de su Consejo rector y sus Secretarías, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes; y

VIII. (...).

---

de abril de 2019, sec. VI, disponible en: [https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Participaci%20Ciudadana\\_0.pdf](https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Participaci%20Ciudadana_0.pdf)

**Alcance:** orden público e interés social.

**Principales mecanismos o 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, contraloría social.

**Artículo 97.-** 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.

- *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca.*<sup>62</sup>

**Promulgación de la ley:** 17 de agosto de 2012.

**Objeto:**

I. Establecer y garantizar el derecho de la ciudadanía a participar directamente en la toma de decisiones públicas fundamentales por medio de los mecanismos de consulta popular que al efecto se reconocen en la presente legislación, de conformidad con la Constitución Estatal y demás leyes aplicables;

II. Asegurar, mediante la participación y opiniones ciudadanas, el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público;

III. Establecer y regular los mecanismos vinculatorios de participación ciudadana; y

---

<sup>62</sup> Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el viernes 17 de agosto del 2012, disponible en: [http://ieepco.org.mx/biblioteca\\_digital/legislacion/Ley\\_de\\_Participacion\\_Ciudadana\\_2012.pdf](http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/Ley_de_Participacion_Ciudadana_2012.pdf)

IV. Fortalecer el desarrollo de una cultura democrática y deliberativa de los asuntos públicos que son del interés ciudadano.

**Alcance:** orden público e interés general, se aplicará en todo el territorio del estado de Oaxaca.

**Definición de participación ciudadana:** el derecho de todo ciudadano oaxaqueño a participar en la toma de decisiones públicas fundamentales a través de los mecanismos previstos por esta ley.

**Principales mecanismos o instrumentos:** plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos ciudadanos, consulta popular.

**La ley define a la consulta popular como:** mecanismos de consulta ciudadana celebrados a través de procesos de votación que están regulados y reconocidos en la presente ley.

A partir de la revisión general realizada, en los aspectos más básicos de las legislaciones seleccionadas, se señala que en la mayoría de las legislaciones estudiadas la consulta popular nació con la propia ley de participación (denominación genérica para los instrumentos revisados), excepto en el caso de Tamaulipas que adicionó la figura posteriormente. Otro aspecto que destaca a partir de la revisión, es la definición establecida en la legislación de Nuevo León, en la que se señala de manera genérica a la consulta popular ejecutada a través de instrumentos específicos como lo es el plebiscito y el referéndum, similitud que guarda con la legislación española respecto a la figura en cuestión. También resulta interesante la revisión de la promulgación de las leyes que va desde 1997 hasta 2019, lo que deja ver que hay entidades federativas que institucionalizaron la participación ciudadana antes que la federación, pero también existen entidades que se han sumado recientemente a la exigencia de la ciudadanía por ser parte de los asuntos públicos.

Considerando las figuras en el ámbito internacional, así como las prácticas a nivel nacional y los conceptos revisados se pueden delinear las características

principales de las consultas populares para contrastarlas con lo dispuesto por el marco normativo de la consulta popular a nivel nacional.

## Características fundamentales y marco normativo

Se vuelve a insistir en entender a las consultas populares como un mecanismo de participación ciudadana, ello porque no es el único y obedece al objetivo para el que se dispone, es decir, recabar opinión de un colectivo respecto de un tema determinado. A partir de lo estudiado, en el presente apartado referente a la consulta popular se distinguen las siguientes características:

**Mecanismo participativo:** permite a la ciudadanía ser parte de los asuntos públicos.

**Formas y procedimientos:** se requiere algún medio para recabar opinión sobre un tema de interés general.

**Democracia directa o semidirecta:** es aplicable a colectivos numerosos interesados en intervenir en el espacio público.

**Objetivo único:** se convocan para temas limitados y específicos generalmente a través de preguntas con posibilidades de respuesta fácilmente cuantificables.

**Alcance:** inciden en diversos rubros del proceso gubernativo o de los ámbitos públicos, desde el proceso legislativo hasta la dirección de asuntos relevantes para la comunidad, lo que permite que sean empleados con efectos diferenciados.

**Equilibrio de poderes:** la figura involucra diversos sectores públicos en su instrumentación para fortalecer su pluralidad y contrarrestar la posibilidad de monopolizar o desvirtuar el uso del instrumento.

Ahora bien, esta figura permite un involucramiento directo de los ciudadanos que incide en el rumbo que el Estado pueda tomar en determinado asunto, sin embargo, el procedimiento puede variar y por tanto el alcance de los

resultados también. Por lo tanto, las características específicas de la figura se encuentran definidas por la legislación que la regule. En este caso se estudiará la legislación federal en la materia, comenzando por el proceso para su inclusión en la Constitución, las reformas que han llevado a la figura al plano en el que se encuentra actualmente y la legislación secundaria que la norma.

A manera de antecedente se establece un breve recorrido sobre la inclusión de mecanismos de participación a nivel federal. Como punto de partida se establece que durante varias décadas a pesar de contar con un sistema electoral y de partidos a través del cual los ciudadanos se involucraban en la elección de sus representantes, la participación se encontraba limitada a la vía electoral a través de partidos políticos; no obstante, en México la democratización es un proceso considerado reciente, aun cuando los derechos políticos encuentran sus antecedentes incluso en la Constitución Política de 1824. Lo anterior representa que por muchas décadas e incluso siglos la actividad gubernamental, en sentido amplio, se vio monopolizada por las instituciones y actores públicos relegando la participación ciudadana, primero a su casi nula existencia, posteriormente a la vía electoral y no fue sino hasta la década de los años 70 con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que comenzó a consolidarse la participación ciudadana y por tanto la vida democrática de México.

No siendo motivo de esta investigación la historia de la consolidación democrática, lo anterior únicamente es un punto de partida para establecer el momento de la constitucionalización de la participación ciudadana y posteriormente de la consulta popular. Es importante anticipar que el antecedente directo de la consulta popular no deviene de una iniciativa federal, sino del desarrollo normativo de la Ciudad de México.

Se reconoce a la consulta vecinal contemplada en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, promulgada en 1995,<sup>63</sup> como un antecedente directo de la consulta popular. Esta ley resulta importante no solo por ser un

---

<sup>63</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995.

antecedente directo de la figura que nos ocupa, sino por ser un antecedente de la institucionalización de la participación ciudadana. En dicha legislación, la consulta vecinal introdujo la participación ciudadana estableciendo que *los habitantes de las Delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residen o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar*. Se aprecia como antecedente en virtud de que abarca características similares a las de la consulta popular actual. En general, de los resultados de la consulta vecinal, se desprendía el presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales y mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.<sup>64</sup>

Ahora bien, a nivel federal, los primeros esfuerzos por incorporar la participación ciudadana se reconocen en el proceso de planeación democrática, este se le atribuye a Miguel de la Madrid (1982-1988), quien en 1983 expidió la Ley Federal de Planeación, la cual institucionalizó las consultas populares. Además, creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática,<sup>65</sup> esto se reconoce considerando que a partir de este marco se invitaba a la población a participar de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, por lo que si bien no era un mecanismo que incluyera a un amplio número de la población, sí se contempló su intervención para emitir su opinión respecto del rumbo que guardaría por los próximos años la situación del país, ello se logró no a través de consultas populares como tal, sino de consultas mediante foros, consejos y comités.

La reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 agosto de 2012 y la publicada el 10 de febrero de 2014 son la base para la introducción de las consultas populares en el ordenamiento constitucional. En primer término, entre otras modificaciones la reforma de 2012 introdujo la posibilidad de promover consultas populares. De esta manera, a partir de

<sup>64</sup> ESCOBAR AUBERT, Luis, *Op. Cit.*, pp. 195-196.

<sup>65</sup> SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena, *La participación ciudadana en México*, Estudios Políticos [en línea], año 9, núm. 34, enero-abril 2015, [10 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42643955004>

dicha reforma, la Constitución incorporó mediante modificación al artículo 35, fracción VIII, los parámetros básicos para delinear a las consultas populares, estableciendo que estas podrían ser convocadas por el Ejecutivo y el Legislativo, así como por los ciudadanos, y su organización se encontraría a cargo de la institución electoral responsable de las elecciones, estableciendo los temas sujetos a este instrumento de participación y normando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sería la encargada de determinar si un tema en particular puede ser sometido a consulta popular. Lo anterior es importante, en tanto que esas bases son las que persisten hasta la fecha. Así mismo, en lo que respecta a la reforma de 2014, la Constitución establece ciertas reglas básicas respecto de las consultas populares, dotando de un papel preponderante al organismo electoral.

Otro antecedente vinculado a la planeación y que marca un hito por tratarse de la constitucionalización de la participación ciudadana es la reforma al artículo 26 constitucional, ya que a través de esta modificación se incorporó el término *mecanismos de participación*, con objeto de recoger las aspiraciones y las demandas de la sociedad, a fin de sumarlas tanto al plan como a los programas de desarrollo, como parte de los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>66</sup> Esto se dio en el marco de la reforma constitucional de 2014, que modificó sustantivamente no solo la participación ciudadana, sino la consolidó como una base de la democracia.

Finalmente, la consolidación de las consultas populares cobró una forma jurídica con la publicación el 14 de marzo de 2014 de la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se mantiene sin reformas desde su publicación.

Por cuanto hace al antecedente más reciente de las consultas populares, el 20 de diciembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

---

<sup>66</sup> ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés, *Op. Cit.*, p. 91.

en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, la reforma en materia de consulta popular fue dada en los siguientes términos:

*Artículo 35. ...*

*I. a VI. ...*

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

*1o. ...*

*a) ...*

*b) ...*

*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. ...*

## Q<sub>133</sub>

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;*

De esta forma, la contribución de la reforma sienta las bases para desarrollar con una mayor claridad los procesos de consulta popular, ampliando las posibilidades de intervención de la población en los asuntos públicos. De manera general, con la promulgación de la citada reforma se amplía la posibilidad para que la población intervenga en los asuntos públicos, dando pauta a los ciudadanos para que se expresen, brinden su respaldo o rechazo en torno a las decisiones públicas a través de las consultas populares y, por otra parte, también representa un mecanismo eficaz en la exigencia a las autoridades en materia de rendición de cuentas a través de la revocación de mandato. Dicha reforma establece las bases para lograr una vinculación histórica entre ciudadanía y gobierno.

Ahora bien, como se ha señalado, el marco normativo de las consultas populares se encuentra en el artículo 35 constitucional y la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo esta la que concibe 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.<sup>67</sup> Es así que la reforma concibió las consultas populares como un esquema organizativo que favorece la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

Una vez establecidas las bases normativas de la consulta popular se estudia su procedimiento a partir de las modificaciones más recientes. Es importante señalar que aun cuando la reforma se encuentra materializada, la presente investigación abordará más adelante las posibles orientaciones que podría cobrar la consulta popular.

---

67 Artículo 4 de la LFCP.

## **Procedimiento**

Ahora bien, toda vez que la figura de consulta popular se encuentra inserta en el marco constitucional recientemente reformado y regulada también por la LFCP, se estudia su procedimiento a partir de las reformas más recientes con lo que posteriormente se analizará una posible propuesta de armonización normativa. Se estudia el procedimiento para convocar a consulta popular a partir del marco normativo mencionado.

En primer término, se señala que a nivel constitucional las consultas populares están establecidas como un derecho de la ciudadanía, este último concepto será abordado en el siguiente capítulo. En segundo lugar, destaca que las consultas populares de acuerdo con lo planteado en la reforma de 2019, se erigen como un proceso completo de relaciones intergubernamentales al involucrar a diversos actores que actúan en equilibrio para lograr la decisión más adecuada respecto al tema que se consulte.

De manera general, el procedimiento para llevar a cabo una consulta popular es el siguiente:

**Tabla 3.** Procedimiento para llevar a cabo una consulta popular

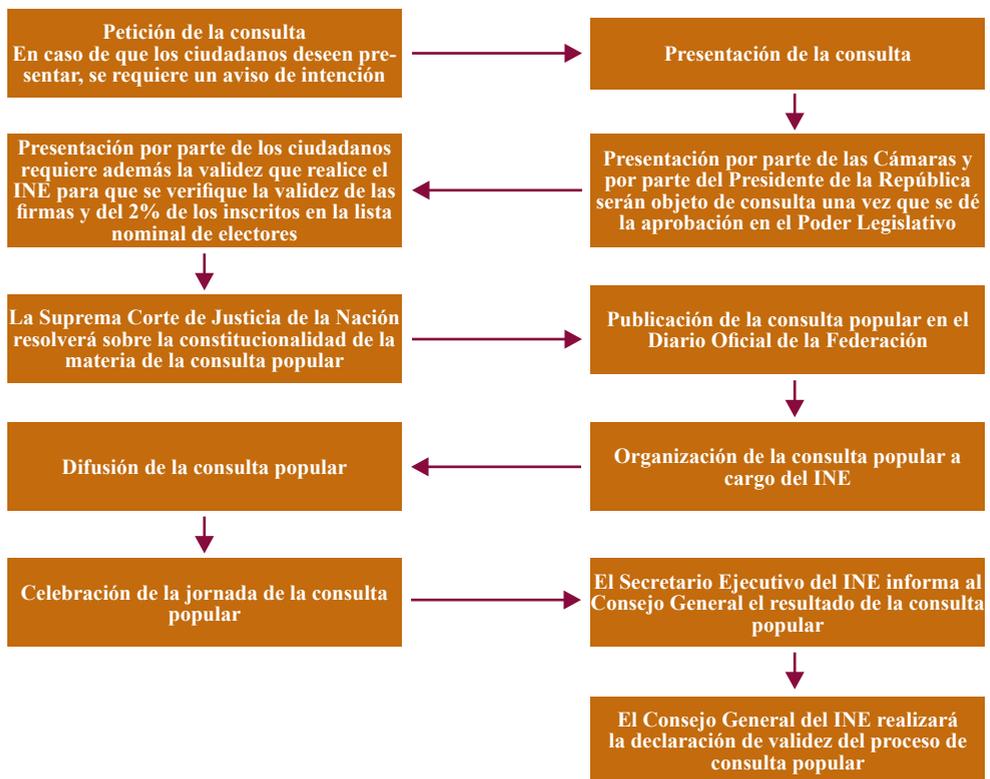
Etapa	Normatividad	Aspectos generales
Convocatoria o petición	<p>Artículo 35 constitucional</p> <p>Artículos 12, 13, 14, 17, 18, 26, 27, 28, 29, 32, 34 LFCP</p>	<p>La convocatoria siempre será realizada por el Congreso de la Unión a petición de:</p> <p>a) El Presidente de la República;</p> <p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o</p> <p>c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos.</p> <p>La petición de consulta se presenta ante las Cámaras del Congreso de la Unión a partir del 1 de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre, del año previo en que se realice la jornada electoral federal.</p> <p>El escrito de intención se presenta ante la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda.</p> <p>El presidente de la República solo podrá presentar una petición para cada jornada de consulta popular.</p> <p>En caso de que la petición de consulta la realicen ciudadanos, el Instituto Nacional Electoral (INE) contará con 30 días naturales para revisar que cumpla con el requisito de firmas. El resultado se dará a conocer mediante informe que presente el secretario ejecutivo del INE.</p>
Actores involucrados	<p>Artículo 35 constitucional</p> <p>Artículos 9, 12 LFCP</p>	<p>Congreso de la Unión</p> <p>Ciudadanos</p> <p>Presidente de la República</p> <p>Instituto Federal Electoral</p> <p>Suprema Corte de Justicia de la Nación</p> <p>Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</p>
Aspectos a consultar	<p>Artículo 35 constitucional</p> <p>Artículos 5, 6 LFCP</p>	<p>Solo son objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional, se entenderá que existe trascendencia en los casos en:</p> <p>I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y</p> <p>II. Que impacten en una parte significativa de la población</p>
Temas que no se pueden consultar	<p>Artículo 35 constitucional</p> <p>Artículo 11 LFCP</p>	<p>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; [...]</p>

Requisitos de participación	Artículo 35 constitucional Artículo 10 LFCP	I. Ser ciudadano mexicano conforme al artículo 34 de la Constitución; II. Estar inscrito en el Padrón Electoral; III. Tener credencial para votar con fotografía vigente, y IV. No estar suspendido en sus derechos políticos
Requisitos de admisión	Artículo 21 LFCP	Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos: I. Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes; II. El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y III. La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta. Solo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.
Promoción de la consulta	Artículo 35 constitucional Artículos 37, 40, 41, 42, 43 LFCP	El INE será el encargado de promover la participación de los ciudadanos en la consulta popular. Para promocionar la difusión y discusión de la consulta, el INE podrá hacer uso de los tiempos de radio y TV que le corresponden. Tres días naturales antes de la jornada de consulta queda prohibida la publicación o difusión de encuestas.
Organización de la consulta	Artículo 35 constitucional Artículos 33, 35, 37, 38 39, 41, 42, 43 LFCP	El INE se encarga de todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta, aprueba las papeletas, formatos y lineamientos que estén relacionados con la consulta.
Celebración de la consulta	Artículo 35 constitucional Artículos 5, 42, 44, 45, 47, 64 LFCP	Las consultas populares convocadas conforme a la presente fracción, se realizarán el primer domingo de agosto. La celebración de la consulta popular se realizará el día de la jornada electoral. Los Consejos Distritales son responsables en su ámbito de actuación de la celebración de la consulta. La jornada de la consulta popular y el cómputo de los votos se regirán por lo dispuesto en la ley para la jornada electoral.
Resultados	Artículo 35 constitucional Artículos 5, 7, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 62 LFCP	El resultado de la consulta es vinculatorio cuando participen al menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. El CG del INE realiza el cómputo total y hace la declaratoria de validez de resultados. El recurso de apelación es procedente para impugnar el informe del Secretario Ejecutivo sobre el resultado de la verificación del porcentaje de firmas de ciudadanos requerido, así como el informe del CG respecto del resultado de la consulta.

**Fuente:** Elaboración propia.

Como se puede apreciar, el procedimiento implica desde la petición hasta los resultados de la misma; es importante señalar, que tanto el artículo 35 constitucional como la LFCP otorgan claridad respecto al proceso a seguir, sin embargo, en el capítulo siguiente se analizarán brevemente algunas cuestiones sobre su posible armonización, no obstante, se consideran las etapas y los supuestos en caso de que se realice la petición de consulta popular. En este sentido, con la única finalidad de dar nitidez a la figura, resulta importante poder esquematizar una versión sintetizada del procedimiento de consulta popular, desde la petición, la convocatoria, organización e instrumentación, lo que se realiza gráficamente en la Figura 1.

**Figura 1.** Procedimiento sintetizado para convocar una consulta popular



**Fuente:** Elaboración propia, a partir de la CPEUM y la LFCP.

De esta forma, al involucrarse una gran multiplicidad de actores en el proceso de organización de consulta popular, permite garantizar el derecho del ciudadano a participar en la vida pública, por lo que la reforma apuntó hacia ampliar el derecho de participación ciudadana. Lo anterior representa un esfuerzo por cristalizar jurídicamente e institucionalizar la participación ciudadana para volverla un referente en la modificación de los pactos de poder en las élites tradicionales y orientar el ejercicio público hacia aquellos sectores que se han encontrado relegados o subrepresentados en los procesos de toma de decisiones.

## IV. Toma de decisiones públicas y ciudadanía

En los apartados precedentes se ha estudiado la participación ciudadana como un eslabón fundamental en el proceso de gobierno, tomando como referente a las consultas populares, sin embargo, la única manera en que dicha participación ciudadana logre una intervención en el ámbito público es que ésta se traduzca en un impacto en las decisiones que implica el proceso gubernativo y que incida en la vida cotidiana de la población. De esta forma, resulta importante establecer que la vida en comunidad como espacio de interacción ha implicado formas de organización y estas a su vez han requerido mecanismos de regulación y control para funcionar adecuadamente lo cual se hace necesario para que el Estado consiga sus fines a través de la definición de procesos que permitan concretar esas acciones. En tales procesos para el establecimiento de acciones es donde se encuentra el espacio para que los ciudadanos interactúen con el Estado, de tal manera que a partir de ello las decisiones públicas dejan de ser un monopolio y comienzan a ser ejecuciones receptivas que consideran las propuestas y voces de la población.

En el sentido más amplio del Estado su fin último es el bien común, para lograrlo, el individuo cede su poder a una soberanía que habrá de garantizarle su beneficio; de esta forma, *el Estado históricamente ha sido visto como aquella entidad lejana y ajena capaz de resolver todos los problemas de una colectividad. El Estado se concibe en su macro-espacio como órgano decisorio superior de la nación con capacidad de imposición de sus*

*decisiones a la sociedad, ahora si en esa toma de decisiones satisface o desatiende demandas y necesidades del colectivo (como en efecto desatiende por la valoración de intereses dominantes) puede favorecer o afectar su legitimidad y representatividad.*<sup>68</sup> Es así que el Estado ha ido modificando su participación, ya que la diversidad de asuntos, problemáticas y necesidades que se le han sumado a lo largo de los años le ha rebasado en su composición tradicional, lo que ha implicado que deba diversificarse e incluya diversos actores para la atención de los desafíos que la propia dinámica social representa.

En consecuencia, la emergencia de la participación ciudadana ha ido avanzando vertiginosamente en virtud de que existe una necesidad de articular de manera distinta a los actores que intervienen en la resolución de problemas públicos mediante decisiones compartidas. Ello ha implicado que exista una nueva intervención de los ciudadanos para lo cual se han realizado arreglos institucionales que le den cabida a la pluralidad de voces que intervienen en el proceso de decisiones públicas.

En el mismo sentido, se vincula a la participación ciudadana como parte fundamental en el proceso de toma de decisiones públicas, considerando dos aspectos importantes, primero, el ciudadano ha dejado de ser únicamente elector y ha venido acrecentando su interés en los asuntos públicos, así como en la forma en la que estos se conducen y, segundo, el Estado ha enfrentado desafíos que han hecho necesaria una mayor intervención de más actores que solo aquellos que son parte de las instituciones públicas. Ahora bien, la relevancia de vincular al ciudadano con la toma de decisiones públicas es entender a estas como el medio a través del cual se ejecuta la función de gobierno, entendiendo a esta como *la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas* (y de autoridad), y hace referencia directa a la existencia de condiciones suficientes y necesarias para que las instituciones políticas respondan a las necesidades y demandas

---

<sup>68</sup> HERNÁNDEZ DE VELAZCO, Judith Josefina, *Toma de decisiones públicas desde las perspectivas del proceso tecnocrático y la participación ciudadana: caso venezolano*, Revista Venezolana de Gerencia [en línea], vol. 12, núm. 40, diciembre 2007, [10 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29014475004>

de la sociedad.<sup>69</sup> Por lo tanto, al incluir a más actores en este proceso, particularmente a los ciudadanos, se estaría logrando un impacto directo en el ejercicio del poder público dado que *el poder político es el poder de tomar decisiones*.<sup>70</sup>

De acuerdo con Jiménez,<sup>71</sup> la toma de decisiones es el último eslabón en el ejercicio de gobierno, es decir, en el ejercicio y uso del poder, lo cual determina la forma de gobernar, en tal virtud el Estado va sufriendo ajustes en su diseño institucional para incluir estrategias que permitan una mayor eficiencia. Lo anterior implica la intervención de las personas en las actividades públicas no solo porque va existiendo un genuino interés, sino porque estas se van viendo relegadas y buscan posicionarse en el espacio público para hacer visibles sus demandas y necesidades y coadyuvar con posibles soluciones.

En este sentido, *la inclusión del ciudadano de forma directa en los asuntos públicos se determina según la forma de gobernar como del tipo de democracia, donde los canales de participación se suponen abiertos hacia los ciudadanos de manera inmediata, pluralista y deliberativa*.<sup>72</sup> Por lo tanto, es preciso realizar la revisión de la noción de ciudadanía a fin de visibilizarla como el nexo que permite una participación particular y, ahora, fundamental en la vida pública, trascendiendo al solo acto de sufragar en los procesos electorales.

---

<sup>69</sup> CASTILLO CUBILLOS, Mónica, *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza*, Revista CS, Ecuador, núm. 23, septiembre– diciembre 2017, pp. 157-180.

<sup>70</sup> DENTE, Bruno y SUBIRATS, Joan, *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, España, Ariel, 2014, p. 27.

<sup>71</sup> JIMÉNEZ OLIVA, Enrique, *Gobernanza, federalismo y toma de decisiones públicas*, Revista Ciencia Administrativa, México, núm. 1, julio-diciembre 2017, p. 20.

<sup>72</sup> HERNÁNDEZ DE VELAZCO, Judith Josefina, *Op. Cit.*, p. 564.

## Ciudadanía y participación

Al hablar del término ciudadanía remitirse a los orígenes del término resulta de amplia utilidad, por lo cual, se esbozarán de forma breve algunos orígenes de la noción, sin embargo, se hace énfasis en la comprensión contemporánea ya que se busca entender a la ciudadanía en el marco de la participación en los asuntos públicos. Al respecto, señala Dubet que *conviene tener presente que no hay una sola ciudadanía; ésta cambia según las épocas, los países y las tradiciones y sobre todo, no es homogénea y abarca varias dimensiones más o menos contradictorias entre sí.*<sup>73</sup>

Sin embargo, Dubet observa que pueden distinguirse algunos elementos constantes de la ciudadanía:

- El ciudadano siempre es miembro de una comunidad, grupo o nación.
- Además de que el ciudadano es miembro de una nación, también es un sujeto autónomo, capaz de juzgar por sí mismo acerca de sus intereses y los de la nación a la que pertenece.
- Debe tener las competencias necesarias que le permitan intervenir en el espacio democrático, debe aprender a ejercer sus derechos en la práctica.<sup>74</sup>

Ahora bien, una visión contemporánea se encuentra en el concepto de ciudadanía aportado por Marshall, quien la entiende *como aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad, implica que quien la posee disfruta de igualdad tanto en los derechos como en las obligaciones que impone la propia concesión.*<sup>75</sup> De esta forma la ciudadanía es el carácter asumido para exigir sus derechos frente a una soberanía, ello genera una relación indisoluble con el gobierno y le da amplias posibilidades

<sup>73</sup> DUBET, François, Mutaciones cruzadas: la ciudadana y la escuela, en: *Aprendiendo a ser ciudadanos*, Madrid, Instituto de la Juventud, 2003, p. 220.

<sup>74</sup> *Ibidem*, pp. 258-265.

<sup>75</sup> MARSHALL THOMAS, Humprey y BOTTOMORE, Tom, *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1998, p. 20.

## Q<sub>133</sub>

---

de intervención; en este sentido, destaca que la exigencia no solo se da mediante una constante formulación de demandas, sino a través de una amplia capacidad de participación que le permita involucrarse en el ámbito público.

Realizar estas precisiones generales en cuanto a la ciudadanía y su relación con la participación es fundamental, ya que la consulta popular está vista como un derecho que para ser ejercido requiere obligadamente tener la condición de ciudadano. Y no solo se trata de adquirir la ciudadanía como vínculo jurídico, sino a través del compromiso individual por ejercer esa capacidad jurídica a través de un compromiso cívico que tenga un creciente interés en los asuntos públicos y actúe en favor de la legitimidad de la actuación de los poderes públicos, no solo porque tienen el carácter de ciudadano, sino porque ejerció dicho carácter al involucrarse activamente en el proceso de gobierno.

### **Mecanismos de institucionalización y ejecución de las consultas populares**

Como se estudió en el apartado III, la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana se encuentra bajo un marco normativo que le ha brindado una consolidación y fundamentación para su efectivo ejercicio, así mismo es una figura constitucionalizada lo que da cuenta de su importancia y relevancia para el Estado mexicano. Sin embargo, es posible que este instrumento de participación se vuelva más cercano, ameno y con un mayor alcance para que se amplíe el grado de intervención del ciudadano en el ámbito público.

En primer término, la consulta popular debe volverse un espacio común dentro de la cultura política de la sociedad mexicana, es decir, debe comenzar a ser un mecanismo común y de fácil acceso al cual pueda recurrir el ciudadano en la búsqueda de canales de interacción con el ámbito público, así mismo, se le debe dotar de las posibilidades que requiera para que lo considere como una posibilidad real para hacer escuchar su opinión respecto de lo que le es importante. En este sentido, resulta fundamental que se vuelva un mecanismo que sea transversal en los diferentes espacios públicos, es decir, que sea parte

del proceso de gobierno en el caso del sector público, pero que también sea el canal a través del cual el ciudadano pueda acercarse a la ejecución del poder público, es decir, debe ser asumido y difundido como un ejercicio común por los diferentes poderes y ámbitos en el ejercicio de sus atribuciones y debe serle usual al ciudadano el poder invocar una consulta popular. Para lograr lo anterior debe hacerse efectivo el precepto constitucional, que es quizá el mayor aporte de la reforma constitucional de 2019 en la materia, que establece la participación de los ciudadanos en las consultas populares, en el entendido que esta va más allá de emitir la opinión en la celebración de la misma, sino en que pueda ser invocada cuando el ciudadano lo considere.

Por otra parte, ha quedado establecido que las bases constitucionales sentadas a partir de la citada reforma de 2019, constituyen un referente importante para la consolidación de la participación ciudadana en tanto que se materializó jurídicamente como un instrumento de mayor inclusión, sin embargo, con ello también aparece la posibilidad de actualizar la LFCP a fin de lograr la consolidación pretendida con la reforma. De esta manera, es posible que se incorpore al trabajo legislativo la posibilidad de revisión de la LFCP para armonizarla con las disposiciones de la reforma más reciente en materia de consulta popular, fundamentalmente en dos aspectos que se incorporaron en 2019 y que no están presentes en la ley ya que ésta, desde su promulgación en 2014, no ha sufrido modificaciones. El primer aspecto es lo relativo a la promoción de la participación de los ciudadanos en las consultas populares y lo segundo en las consultas populares de trascendencia regional.

En cuanto al primer aspecto, para lograr la institucionalización de la consulta popular, la posible revisión de la LFCP deberá realizar ajustes en cuanto hace a la intervención del INE y este a su vez como uno de los actores preponderantes y como rector de la promoción de la participación deberá hacer ajustes de diseño, organización y vinculación para posicionar a la consulta popular como un mecanismo sólido de participación ciudadana, deberá dejar de centrarse en la elección de representantes para dar cabida a los instrumentos de participación ciudadana. Por citar un ejemplo, en el desarrollo de material informativo deberá impulsar estrategias de comunicación que den cuenta de la importancia y relevancia de la consulta popular, así mismo,

deberán difundir de manera sencilla y asequible para todos los ciudadanos las diferentes formas en las que el ciudadano puede involucrarse en las consultas populares, ya sea en el momento de la celebración de la misma o a partir de la posibilidad de su convocatoria.

En relación con el segundo aspecto señalado, en la armonización de la reforma y la LFCP para el fortalecimiento de la ejecución e institucionalización de las consultas populares, es preciso llevar a cabo la inclusión de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación en la LFCP, puesto que si bien por sí misma la Constitución hace precisiones que permitan su ejecución, es importante señalar que la LFCP no las considera y por lo tanto se abre un área de oportunidad para delinearse especificaciones necesarias para su instrumentación. Así mismo, como parte del decidido impulso del Poder Legislativo por fomentar la participación ciudadana, podría considerarse la posibilidad de armonizar todas las legislaciones locales en materia de consulta popular a fin de lograr posibles esquemas de cooperación y vinculación al momento de llevarse a cabo una consulta popular. Por otro lado, ello implicaría que se hiciera un ajuste para que se guardara congruencia con la materia electoral por cuanto hace al papel que guarda el INE en los diversos procesos electorales, los cuales se desarrollan paralelamente a las jornadas de consulta popular.

Resulta importante consolidar la institucionalización de las consultas populares, como parte del abanico de instrumentos de participación ciudadana, pues pese a llevar varios años inserta en la legislación, no es un mecanismo recurrente. Cuando se aprobó la LFCP, el 60% de la población indicó no enterarse de la aprobación,<sup>76</sup> de esta manera si para que el resultado sea vinculante se requiere la participación de al menos el 40% de la población, es preciso aumentar el interés y difusión de las consultas populares. Ahora bien, en el entendido de que el conocimiento o desconocimiento de la instrumentación del mecanismo siga la misma tendencia de la estadística citada, es preciso desarrollar medios de difusión y divulgación que expliquen

---

<sup>76</sup> Parametría, *La consulta popular en México*, [24 de febrero de 2021], disponible en: [https://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4703](https://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4703)

al ciudadano el alcance, uso y procedimiento para que se adopte como un medio de vinculación cercano y efectivo al momento de incidir en el espacio público.

## **Posibles orientaciones de las consultas populares**

Para analizar las posibilidades que tiene la consulta popular como mecanismo de participación, se consideran dos puntos importantes, por un lado, resolver los posibles problemas que pudiera presentar la ejecución de la consulta popular como se encuentra en el marco normativo actual, y el segundo, las experiencias en otras jurisdicciones para consolidar y fortalecer a la figura. Con ello se analizan algunos aspectos que podrían constituir un problema en su ejecución y, por otra parte, se retoman algunos de los aspectos relevantes del apartado que recuperó algunas perspectivas comparadas de la consulta popular.

En primer término, la legislación secundaria o incluso reglamentaria deberá resolver el debate respecto a la selección de temas que pueden consultarse, ya que aun cuando la normatividad considera los temas sobre los cuales no puede consultarse, estos resultan aun lo suficientemente generales como para que las excepciones tengan cabida en ellos. Por otro lado, también resulta amplio el espectro sobre lo cual se puede consultar, pero limitado por la subjetividad que encierra la categoría de trascendente sin otorgar especificaciones que pudieran resultar útiles al momento de convocar una consulta, con la finalidad de que estas tengan mayor probabilidad de ocurrencia que de restricción. Por tanto, debe superarse la subjetividad en cuanto a la categoría de trascendente, así como a la generalidad del catálogo de restricciones, con la única finalidad de incrementar la posibilidad de implementar la figura como un mecanismo posible y efectivo para acercar a la ciudadanía al ejercicio de la acción pública.

Adicionalmente si de manera normativa se hicieran los arreglos para superar los retos comentados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podría hacer sus propios ajustes para que, más allá de ser una limitante, sea una posible guía al respecto, ya que al tener la atribución de determinar la constitucionalidad de la materia sobre la cual se pretende consultar es posible que nuevamente

se limite la posibilidad de ocurrencia, por lo que para tales efectos podría emitir una serie de criterios, directrices o un protocolo que sin limitar el voto razonado al momento de definir la constitucionalidad, sí permita establecerse como una pauta de actuación que favorezca la apertura del mecanismo para lograr una efectiva ejecución.

Otro aspecto que puede considerarse para orientar la ejecución de las consultas populares es promoverlas, ya que el espíritu de la figura se encuentra en la deliberación que conlleva la toma de decisiones colectivas respecto de algún tema, de tal manera que si no se logra generar un interés amplio en el proceso de consulta, no podrá existir una representatividad legítima para tomar un acuerdo y tampoco se podrá obtener el impacto efectivo en el proceso de gobierno. Esto es, deberá existir claridad en las actividades encaminadas a la promoción a fin de asegurar una genuina participación que permita alcanzar el objetivo de la consulta y cuya representatividad otorgue legitimidad por interés colectivo y no solo por el cumplimiento de la normatividad.

La forma de plantear los temas sujetos a consulta constituye otro aspecto que puede ser objeto de revisión, ya que a nivel constitucional se establece la posibilidad de consultar desde una perspectiva amplia, sin embargo, el procedimiento establecido en la LFCP circunscribe la posibilidad de consultar a la formulación de una pregunta que se responda únicamente en sentido positivo o negativo. Ello tiene dos posibles consideraciones a tener en cuenta, la primera es que queden detalladamente establecidos los parámetros para la formulación de las preguntas, así como para la redacción de los enunciados, listando de manera clara y específica las características que debe tener para que sea formulada adecuadamente y se reduzca al mínimo la posibilidad de rechazo y, la segunda, es que se pueda dar apertura a la formulación de la consulta para que vaya más allá de una sola pregunta en los términos en los que hoy se encuentra la legislación. Podría constituirse como un mecanismo para recabar opiniones, propuestas o planteamientos, que vaya más allá de una pregunta con características muy específicas, por ejemplo, podría abrirse a la posibilidad de resolver o pronunciarse sobre una petición respecto a un asunto determinado.

Un aspecto adicional a tomar en cuenta son los requisitos de procedencia tanto en los que se establecen para la convocatoria como en aquellos determinados para que los resultados sean considerados vinculantes. En ambos casos se trata de requisitos complicados de cumplir si se trata de alcanzar la cifra establecida, tanto el 2% de la lista nominal como el 40% de participación para que el resultado sea vinculatorio, se adjetivan como complicados en virtud de que no se ha dispuesto de forma normativa ni físicamente de recursos para facilitar el cumplimiento de estos requisitos, por lo cual una posibilidad sería la implementación de herramientas tecnológicas para facilitar la participación activa de los ciudadanos siempre garantizando la confiabilidad, transparencia y privacidad; otra posibilidad sería flexibilizar los requisitos disminuyendo las cifras que se solicitan, tomando en cuenta que la reforma incluye la noción de regional, por lo que se abre la oportunidad para dar posibilidades numéricas que permitan la realización de las consultas populares.

Por un lado, podría explorarse la viabilidad de considerar a la consulta popular, en su sentido más amplio, a fin de que esta albergue dentro de sí las formas de referéndum y plebiscito, es decir, que se convierta en el género y dichas figuras en la especie, lo que permitiría abrir el abanico de posibilidades a mayores esquemas de participación, se podría retomar el caso de España, Argentina y Nuevo León. Otra posibilidad que resulta interesante de analizar es la de tener una figura vinculante y no vinculante como en el caso de Argentina, es decir, dependiendo del tema y el sentido en el que se realizará la consulta podrían tenerse ambas figuras, cada una con la utilidad para la que fue convocada, puesto que el solo hecho de permitir al ciudadano expresarse y que se conozca el sentido de su opinión ya es un espacio amplio de participación, y en el caso de hacer un mecanismo vinculante permitirá un alcance mayor. Al considerar estas opciones se robustece la figura de la consulta popular, no solo en cuanto a ampliar sus aplicaciones sino también se da la oportunidad de poder aumentar la frecuencia de instrumentación.

## V. Conclusiones

Generar mecanismos de participación ciudadana resulta fundamental en tanto que son los ciudadanos los que conocen y padecen los problemas públicos, por lo tanto, la participación permite no solo escuchar la problemática del ciudadano desde su propia perspectiva, sino también permite escuchar las propuestas que él mismo pueda tener para resolver la problemática que le aqueja. En consecuencia, al generar nuevos canales a través de los cuales la ciudadanía pueda participar, se estará propiciando una transición del modelo tradicional del Estado hacia uno capaz de adaptarse e incluir a diversos actores en los procesos del ejercicio del poder público.

Existen diversos mecanismos a través de los cuales el ciudadano puede interactuar con el espacio público, por tanto, la elección de representantes ha dejado de ser el único espacio de contacto, no obstante, estos instrumentos son de una incorporación relativamente reciente en el marco jurídico y muchos de ellos aún no se han implementado, por lo que debe trabajarse en garantizar su adecuada ejecución para que cada día sea más efectivo el derecho a la participación. Es importante destacar que no basta con que los instrumentos se hayan constitucionalizado y que incluso estén insertos en una Ley, éstos deben contar con un mecanismo de ejecución sencillo y que pueda ser comprensible por todos los ciudadanos, para que paulatinamente se apliquen más y con mayor frecuencia, ello logrará que la participación impacte de forma importante en la vida pública y cobre un mayor protagonismo.

La consulta popular ha emergido como un mecanismo importante y útil en la incorporación del ciudadano en la vida pública, sobre todo porque es un procedimiento que puede resultar sencillo al momento de ser instrumentado y reduce los espacios para la complejidad; sin embargo, hay algunos aspectos que constituyen posibles desafíos a superar. Entre ellos destaca la necesidad de instrumentar la categoría trascendencia nacional y trascendencia nacional regional, este último incluido en la reforma de 2019. Si bien esto parece resolverse cuando se trata de una consulta invocada por la ciudadanía,

se entenderá que el total de ciudadanos que respaldan la convocatoria consideran relevante el tema sobre el que se pretende disertar, ello no ocurre si la convocatoria se invoca por el presidente o alguna de las cámaras, es decir, existe una posible subjetividad en el cuerpo normativo que de no desagregarse podría limitar el uso de la figura, por tanto, una revisión de la figura en la legislación secundaria le otorgará la relevancia que amerita al ser un mecanismo constitucionalizado.

De la misma forma, como mecanismo de participación ciudadana, permite la pluralización del proceso de gobernar, orientándolo a la atención de los problemas de la comunidad, asegurando que sean temas que gocen de cabida en las agendas públicas, no únicamente en el debate, sino también en las propuestas de solución. De esta manera, la reforma constitucional de 2019 permitió dotar de un marco jurídico sólido a la figura de la consulta popular, al hacer modificaciones que le permitieran una mayor inclusión; sin embargo, y aun cuando no se ordenó la modificación de la LFCP, es necesario que dicha Ley se modernice acorde a las bases establecidas en la mencionada reforma.

Ahora bien, como se pudo apreciar existen algunas cuestiones que podrían guiar la orientación de la modificación y/o armonización normativa en materia de consulta popular, ello no es exhaustivo, pero abre el debate para que se realice una revisión y se oriente a consolidar a la consulta popular como un mecanismo abierto y efectivo de participación ciudadana. Algunas de las cuestiones develadas se pueden resolver tomando en cuenta algunas experiencias diversas, pero también podrían considerarse orientaciones adicionales que retomen aspectos innovadores o algunos que simplemente la legislación actual no considera.

La legislación secundaria entre otras debería permitir la desagregación y precisión de las nociones, que pudieran ser subjetivas, como lo son interés general o trascendencia nacional. Así mismo, en el proceso de consolidación de la consulta popular, la normatividad se encuentra en un momento histórico para su revisión y de manera general también podría estudiarse el arreglo y diseño institucional para la ejecución de la propia figura. Con ello se

transitaría de una sociedad escasamente participativa a una con un interés creciente y que tenga la voluntad por participar conjuntamente con el Estado, para redituarse en beneficios colectivos que de otra manera no se obtendrían.

Como parte de las nuevas relaciones entre lo público y lo privado, la ciudadanía se convierte en actor preponderante tanto como cualquier entidad pública, no obstante, para que esta posibilidad logre consolidarse será necesario alcanzar los consensos mediante el énfasis en los derechos y obligaciones de los actores involucrados. Lo anterior es importante ya que el hecho de que haya más participantes dentro del proceso de gobierno no implica que exista duplicidad de funciones, invasión de atribuciones o ámbitos de competencia, sino una mayor posibilidad y colaboración para generar beneficios colectivos.

En consecuencia, las consultas populares deberán estar orientadas más que a solo influir en una decisión a intervenir en su ejecución y en la incidencia de los procesos decisorios. Las decisiones públicas configuran las disposiciones que, en el marco de las atribuciones conferidas a cada ámbito y nivel de gobierno, permitirán delinear el rumbo de un Estado, por tanto, al tener copartícipes en el proceso se fortalece el sentido de pertenencia que deriva en un mayor compromiso por cumplir las obligaciones y en una mayor exigencia por obtener buenos resultados.

La consulta popular representa un acercamiento cada vez más representativo y significativo entre los gobernados y los que gobiernan, en la resolución de asuntos o problemas que afectan al colectivo social. Por tanto, se insiste en que no se trata de que el gobierno deje de asumir su responsabilidad, sino de que involucre al ciudadano en el proceso para hacerlo transparente y efectivo.

## VI. Bibliografía

ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés, *La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino*, Revista Mexicana de Opinión Pública, [en línea], núm. 20, enero junio 2016, [3 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=487464939005>

ARISTÓTELES, *La política*, España, Gredos, 1988.

BACA OLAMENDI, Laura, *et al.*, (coord.), *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

BERESÑAK, Hernán, *Iniciativa y consulta popular en Argentina: problemas y perspectivas de dos mecanismos participativos constitucionalmente receptados pero virtualmente inexistentes* [en línea], Argentina, Tu Espacio Jurídico, 18 de septiembre de 2019, disponible en: [https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2019/09/18/1-160/#\\_ftn23](https://tuespaciojuridico.com.ar/tudoctrina/2019/09/18/1-160/#_ftn23)

BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006. BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (coord.), *Diccionario de política*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1997.

Cámara de Diputados, *Nuevas herramientas para la participación ciudadana*, septiembre de 2008, [3 de marzo de 2021], disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-41-08.pdf>

CASTILLO CUBILLOS, Mónica, *El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza*, Revista CS, Ecuador, núm. 23, septiembre–diciembre 2017.

CASTORIADIS, Cornelius, *La institución imaginaria de la sociedad*, Argentina, Tusquets, 2010.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, junio de 2019, [3 de marzo de 2021], disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias*, octubre de 2019, [24 de febrero de 2021], disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LCI3123\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6157/1/LCI3123_es.pdf)

Congreso de los Diputados, *Constitución española*, diciembre 2003, [10 de marzo de 2021], disponible en: <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=92&tipo=2>

Constitución de la Nación Argentina, disponible en: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

Constitución Española, disponible en: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>

Constitución Política de Colombia, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONTRERAS, Patricio y MONTECINOS, Egon, *Democracia y participación ciudadana: Tipología y mecanismos para la implementación*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Zulia, Venezuela, vol. XXV, núm. 2, abril-junio 2019.

**Participación ciudadana y decisiones  
públicas, el caso de las consultas populares**

Ana Gabriela Núñez Pérez

CUFRÉ, Leticia y DUERING, Emiliano, *El tejido social en las calles sin nombre*, México, Tirant lo Blanch, 2021.

DENTE, Bruno y SUBIRATS, Joan, *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, España, Ariel, 2014.

DUBET, François, *Mutaciones cruzadas: la ciudadana y la escuela*, en: *Aprendiendo a ser ciudadanos*, Madrid, Instituto de la Juventud, 2003.

ESCOBAR AUBERT, Luis, *La consulta popular en México*, Revista de la Facultad de Derecho de México, México, vol. 64, núm. 262, junio de 2017.

ESPINOZA, Mario, *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*, Andamios, México, vol. 5, núm. 10, abril de 2019.

FONT, Joan, Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías, en: *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, INDESOL, COMECSO, 2004.

Freie Universität Berlin, *Participación social*, [25 de febrero de 2021], disponible en: [https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen\\_konzepte/projektseite\\_n/konzeptebereich/rot\\_partizipacion/contexto/index.html](https://www.lai.fu-berlin.de/es/e-learning/projekte/frauen_konzepte/projektseite_n/konzeptebereich/rot_partizipacion/contexto/index.html)

GALLINO, Luciano, *Diccionario de Sociología*, México, Siglo Veintiuno Editores, 2011.

GARCÍA INDA, Andrés y MARTÍNEZ DE PISÓN, José (coord.), *Ciudadanía, voluntariado y participación*, España, Dykinson, 2001.

HERNÁNDEZ DE VELAZCO, Judith Josefina, *Toma de decisiones públicas desde las perspectivas del proceso tecnocrático y la participación*

*ciudadana: caso venezolano*, Revista Venezolana de Gerencia, [en línea], vol. 12, núm. 40, diciembre 2007, [10 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29014475004>

JIMÉNEZ OLIVA, Enrique, *Gobernanza, federalismo y toma de decisiones públicas*, Revista Ciencia Administrativa, México, núm. 1, julio-diciembre 2017.

Ley 12/2019, de 12 de marzo, de consultas populares y procesos participativos. BOE 13 de abril de 2019, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-5581-consolidado.pdf>

Ley 134 de 1994, disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=330>

Ley 25.432, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/67518/norma.htm>

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, el viernes 17 de agosto de 2012, disponible en: [http://ieepco.org.mx/biblioteca\\_digital/legislacion/Ley\\_de\\_Participacion\\_Ciudadana\\_2012.pdf](http://ieepco.org.mx/biblioteca_digital/legislacion/Ley_de_Participacion_Ciudadana_2012.pdf)

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas, última reforma POE Extraordinario No. 4 13-06-2015, disponible en: [http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/Ley\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/Ley_Participacion_Ciudadana.pdf)

Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Nuevo León, publicada en P.O. núm. 62 el 13 de mayo de 2016, disponible en: [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo\\_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf)



RAMÍREZ MILLÁN, Jesús, *Derecho Constitucional Sinaloense*, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000, p. 46.

Red de Conocimientos Electorales ACE, *Datos comparados*, [6 de marzo de 2021], disponible en: <https://aceproject.org/epic-es>

REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, *El referéndum consultivo en España. Reflexiones críticas y algunas propuestas de futuro*, Estudios de Deusto, Revista de la Universidad de Deusto, España, vol. 62, núm. 1, enero-junio 2014.

RINCÓN MAYORGA, César Alejandro, *La consulta popular y los valores democráticos, Hechos y derechos* [en línea], núm. 35, septiembre-octubre 2016, [27 de febrero de 2021], disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10631/12800>

ROIZ ELIZONDO, Alfonso y VILLEGAS ALARCÓN, Luigui, *Primera consulta popular en Nuevo León: retos y perspectivas*, Apuntes Electorales, México, vol. 19, núm. 62, enero-junio de 2020.

SERRANO RODRÍGUEZ, Azucena, *La participación ciudadana en México, Estudios Políticos* [en línea], año 9, núm. 34, enero-abril 2015, [10 de marzo de 2021], disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439555004>

SARTORI, Giovanni, *La democracia en 30 lecciones*, México, Taurus, 2009.

Sistema de Información Legislativa, *Plebiscito*, [24 de febrero de 2021], disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=183>

Sistema de Información Legislativa, *Referéndum*, [24 de febrero de 2021], disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=205>

**Participación ciudadana y decisiones  
públicas, el caso de las consultas populares**

**Ana Gabriela Núñez Pérez**

SPEER, Johanna, *Participatory governance reform: A good strategy for increasing government responsiveness and improving public services?*, World Development, United Kingdom, vol. 40, núm. 12, december 2012.

Universidad Complutense de Madrid, *Diccionario crítico de ciencias sociales*. Legitimidad, [28 de febrero de 2021], disponible en: <https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/L/legitimidad.htm>

ZERMEÑO, Sergio, La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2003), en: *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, INDESOL, COMECOSO, 2004.

ZICCARDI, Alicia (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, INDESOL, COMECOSO, 2004.

# Q uórum 133 Legislativo