

Democracia semidirecta y formación de ciudadanía. El caso del Distrito Federal

*Semidirect Democracy and the Building of Citizenship.
The Case of Mexico's Federal District*

Juan Antonio Garza García (México)*

Fecha de recepción: 28 de abril de 2015.

Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2015.

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es destacar la importancia de la formación de ciudadanía como un presupuesto imprescindible para el ejercicio de los derechos del individuo, la necesidad de intensificar los programas existentes en esta materia y de diseñar nuevos mecanismos e instrumentos que, a partir de acciones continuas y permanentes, logren que la persona sea consciente de sus derechos, los conozca, los ejerza y los haga valer en caso de que sean violentados.

A partir del análisis de diversos mecanismos de democracia semidirecta se concluye que, a la fecha, la ciudadanía no conoce plenamente esos derechos y no los ejerce, a pesar del gran potencial de desarrollo democrático que ofrecen, por lo que se plantean algunas alternativas de solución a esa problemática.

PALABRAS CLAVE: democracia, participación ciudadana, formación de ciudadanía, mecanismos de democracia semidirecta.

* Maestro en Derecho. Director ejecutivo de Educación Cívica y Capacitación en el Instituto Electoral del Distrito Federal. juanantonio.garza@iedf.org.mx.

ABSTRACT

The aim of this paper is to highlight the importance of the building of citizenship as a prerequisite for the exercise of individual rights, the need to strengthen existing programs in this area, as well as designing new mechanisms and instruments that, through continuous and permanent actions, allow for a person to be aware of their rights, to know them, to exercise them and to uphold them in the event that these are violated.

From the analysis of several mechanisms of semi-direct democracy it is concluded that, to date, citizens are not fully aware of these rights and, therefore, do not exercise them, despite the great potential for democratic development they offer. In this context, alternatives for this situation are put forward.

KEYWORDS: democracy, citizen participation, building of citizenship, semi-direct democracy mechanisms.

Introducción

En los últimos años México ha registrado avances significativos en materia de desarrollo democrático, los cuales se hacen evidentes, por ejemplo, en la transición de un sistema político hegemónico a uno de carácter pluripartidista, en el que ninguna fuerza política cuenta, por sí sola, con mayorías para reformar el marco normativo en vigor. Los avances en el proceso de desarrollo democrático del país también se ponen de manifiesto en el amplio catálogo de derechos y garantías con que cuentan los ciudadanos, y los instrumentos y procedimientos legales para ejercerlos y hacerlos valer.

Dicho proceso de democratización no es casual ni representa la concesión de algún gobernante; es consecuencia de largos procesos de lucha social por lograr mayores cauces de participación e incidencia en la gestión pública. En efecto, la participación que hoy reclaman los ciudadanos ya no se circunscribe al mero ejercicio del voto. En la actualidad, la ciudadanía vigila la gestión de sus gobernantes y representantes, solicita información puntual del ejercicio de los cargos, exige resultados y, más aún, busca incidir de forma real y cada vez más directa en la construcción del diseño, la elaboración, la implementación y la evaluación de las políticas y los programas que se ponen en marcha y que repercuten en la calidad de vida de la población.

Estos avances en materia de desarrollo democrático se han visto favorecidos, además, por otros factores que han permitido que la relación entre autoridades y ciudadanos sea más fluida y directa. Tal es el caso del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que permiten en tiempo real que se cuente con información completa, oportuna y veraz de los acontecimientos que tienen lugar en el país, e incluso fuera de él. También favorecen la interacción entre ciudadanos de zonas y regiones diversas, independientemente de la distancia entre ambas, las reacciones a acontecimientos o a actos de gobierno y, de forma particularmente relevante, un espectro plural de opiniones, puntos de vista y posiciones de la sociedad en cuanto a los sucesos que tienen lugar en el país.

Los avances mencionados dan lugar, sin embargo, a otros retos, particularmente porque una democracia es dinámica y se encuentra en constante movimiento y evolución. Por ello, ésta debe actualizarse y ser acorde con la realidad y el momento que vive la sociedad, pues de otra forma se corre el riesgo de que resulte ajena a ese país y, por ende, inoperante. En este sentido, es importante preguntarse si la democracia mexicana, en su configuración actual, es adecuada o suficiente para dar cauce a la gran expectativa de participación que en los últimos años se ha observado en la sociedad, especialmente en los jóvenes, quienes cuentan con gran ímpetu para incidir y participar en la vida pública del país y en las políticas y programas que afectan su calidad de vida, o para determinar si, por el contrario, deben encontrarse otras vías, mecanismos o procedimientos para lograr dicho cometido y garantizar que sea acorde con la realidad nacional. Estos mecanismos necesariamente deben estar precedidos y acompañados de procesos de educación cívica y de formación de ciudadanía que se encuentren orientados de manera puntual a dotar a los ciudadanos de insumos para que:

- 1) Sean conscientes de sí como sujetos de derechos.
- 2) Conozcan el catálogo de derechos que les asisten y los instrumentos y procedimientos para hacerlos valer.
- 3) Puedan contribuir a los procesos de política pública con mayor grado de incidencia y participación.

De acuerdo con lo anterior, el objeto de este artículo es presentar diversas consideraciones en torno a que la sola democracia representativa, en su concepto generalmente difundido, ya no es idónea para la realidad mexicana, y que si bien es cierta la imposibilidad de arribar a una democracia directa en su definición clásica, debido a que se requiere la congregación de todos los habitantes del país y el pronunciamiento de cada uno de ellos en los asuntos públicos, sí deben encontrarse procedimientos

o cauces que permitan una mayor vinculación de la sociedad con las autoridades y representantes. Además, si bien es cierto que tanto en el ámbito federal como en algunas entidades federativas se ha legislado para implementar diversos mecanismos de democracia semidirecta, éstos no han tenido aún efectividad plena, ya sea porque no se les utiliza o porque han resultado complejos, lo que generó su inoperancia.

De acuerdo con lo anterior, se abordarán brevemente los siguientes apartados:

- 1) En el primero se propone un análisis de la forma del Estado y del gobierno en México, haciendo particular énfasis en el sistema democrático, sus características, la tipología que la doctrina especializada ha desarrollado del tema, los que pueden ser considerados los alcances de la democracia semidirecta o participativa en el contexto de la sociedad mexicana contemporánea, y la urgente necesidad de procesos de formación de ciudadanía para fomentar la democracia, en virtud de la insuficiencia del esquema vigente para dar cauce y atención a las necesidades y exigencias de participación de la sociedad en el acontecer público.
- 2) En el segundo se propone particularizar el análisis del apartado precedente en el caso del Distrito Federal. Para ello, se sugiere un estudio de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF) de 2004 y de 2015 y del catálogo de procedimientos que en ésta se regulan, haciendo énfasis en el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la consulta ciudadana; esta última en perspectiva comparada con la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), que entró en vigor el 15 de marzo de 2014. En este apartado se destaca la importancia de la formación de ciudadanía y de la educación cívica continua y permanente como mecanismos idóneos para lograr que los individuos sean conscientes de su calidad de titulares de derechos y que conozcan el catálogo de éstos, así como las vías y los recursos con que cuentan para ejercerlos o hacerlos valer en caso de que les sean conculcados. Asimismo,

se plantea un análisis de la baja participación ciudadana que se observa en estos procedimientos, las causas probables de estos fenómenos y sus posibles vías de atención en el marco del proceso de desarrollo democrático en el que se encuentra inmerso el país.

Estado, gobierno y democracia

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) determina que México tiene como forma de gobierno una república representativa, democrática y federal integrada por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida de acuerdo con las bases de la Carta Magna.

Aun cuando hoy se da por sentado este sistema, la historia demuestra que es resultado de la evolución política, la cual ha permitido que la sociedad transite de una etapa de constante encono y polarización a un entramado de leyes, instituciones y orden social, optando por la vía pacífica para la transformación y el desarrollo del país, con lo que la calidad de vida de los mexicanos ha mejorado (Humphrey 2011, 416).

Es oportuno precisar cada una de las características que, de acuerdo con la norma fundamental, configuran la forma de gobierno. Por razones de método, primero se expondrán los términos *república* y *federal*, para finalmente analizar lo relativo a los términos *democracia* y *representativa*.

Respecto a *república*, la doctrina especializada coincide en que proviene del latín *res publica*, que originalmente significó, con referencia a la sociedad políticamente organizada y a sus instituciones, “la cosa pública”, la causa pública o el gobierno común (Borja 2003, 1205). La Real Academia Española la define como “organización del Estado cuya máxima autoridad es elegida por los ciudadanos o por el Parlamento para un período determinado” (RAE s. f.).

A mayor abundamiento, y siguiendo la exposición de Borja,

se entiende por república, la forma de gobierno caracterizada por la división de poderes del Estado, en el marco de un régimen político electivo,

representativo, alternativo y responsable. [...] En el sistema republicano los gobernantes son elegidos por el pueblo —en cuyo nombre y representación actúan— y ejercen el poder de modo jurídicamente limitado y responsable, durante períodos alternados de gestión (Borja 2003, 1205).

Por su parte, Felipe Tena explica que

Republicano es el gobierno en el que la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica, para la cual se consulta la voluntad popular. [...] Síguese de lo expuesto que, mientras en el régimen republicano debe atenderse para la designación a la aptitud del designado, en el régimen monárquico es la circunstancia fortuita del nacimiento lo que otorga la titularidad de jefe del Estado. [...] La doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado (Tena 2005, 87-8).

De acuerdo con las definiciones anteriores, y para efectos de este artículo, se entiende como *república* una forma de gobierno caracterizada por la renovación regular del poder público por medio de elecciones libres, auténticas, periódicas y democráticas, con mecanismos de rendición de cuentas de representantes y gobernantes ante la ciudadanía, así como con instrumentos y procedimientos legales para hacerla exigible.

En relación con el carácter federal del gobierno y del Estado mexicano, es de señalar que éste se refiere a que las entidades federativas son libres y soberanas en lo relativo a su régimen interior, pero a la vez existen casos o rubros en los que forman parte de una gran unión —la Federación— que está integrada por las entidades del país; esto genera lo que la doctrina ha distinguido como ámbitos federal, local y nacional. En este orden de ideas,

algunos planteamientos naturales respecto de este tema se refieren a cuáles son los asuntos que se consideran inherentes a la esfera interna de las entidades federativas, cuáles forman parte de la Federación, y en qué casos, circunstancias o rubros existe coordinación entre la Federación y las entidades federativas, entre otros. Al respecto, los artículos 117, 118, 119, 120, 121, 122 y 124 de la CPEUM ilustran el ámbito competencial de las entidades federativas y la Federación respecto de múltiples temas, como la organización de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la organización de la función electoral local y las restricciones a los estados, entre otros. No obstante, es innegable que se requiere un análisis pormenorizado y exhaustivo de los alcances del régimen federal y sus características, a efectos de conocer el sentido de la forma de gobierno de México.

Múltiples autores se han pronunciado acerca de este tema, entre ellos el ministro José Ramón Cossío, quien señaló lo siguiente:

Por lo que toca al elemento estructural, en el artículo 40 de la Constitución se define al estado mexicano como federal, lo cual significa, dicho de manera breve, que se postula un orden compuesto por normas que son válidas en todo el territorio nacional y por normas cuyo ámbito espacial se reduce a ciertas porciones de ese territorio. Al primer tipo de orden se le denomina federal, y a los segundos locales, mismos que pueden ser estatales, del Distrito Federal o municipales. La mera existencia de diversos órdenes no basta para integrarlos en un orden normativo, pues como puso de manifiesto Kelsen desde 1927, en todo sistema federal es necesario una constitución u orden jurídico total que determine la validez común de tales órdenes parciales —el federal y los locales— y se integre unitariamente. De no existir ese orden total, sería preciso concluir que los distintos órdenes parciales (sean federal o locales) no forman parte del mismo sistema normativo sino, posiblemente, que cada uno de ellos deba ser considerado por separado. [...] El profesor Schmill ha identificado ciertas funciones

como propias del orden total mexicano, en tanto —realizadas por órganos federales o locales— su ejercicio afecta a las normas constitucionales y no pueden asignarse a ninguno de los órdenes parciales (Cossío 2006, 973-4).

Siguiendo a Cossío, uno de los elementos definitorios del sistema federal es el ámbito de validez de las normas: mientras existen aquellas que aplican para todo el territorio nacional, hay otras que únicamente son válidas en ciertos territorios (régimen parciales) y unas más que, independientemente de que las ejerzan órganos federales o locales, tienen incidencia en normas constitucionales y, por ende, poseen un alcance superior; de ahí que se les denomine régimen total o nacional.

Por dichos planteamientos se puede advertir que el sistema federal consiste en la distribución de las competencias de las entidades federativas, cuando funcionan en su ámbito interno y cuando funcionan de manera conjunta, integrando justamente la Federación, entendida, en este caso, como unión. Es la unión de las entidades federativas respecto de ciertos rubros o temas, pero la división o la separación para el funcionamiento individual de cada una de éstas respecto de otros; todo esto con estricto apego a la Constitución, la cual señala de manera puntual qué atribuciones corresponden a los estados, cuáles a la Federación y qué restricciones existen para la actuación de las entidades federativas. Cossío es categórico al señalar, como criterio orientador de esta separación o unión, el ámbito de validez de los sistemas normativos y, más aún, el apego a la Constitución.

Ahora bien, el régimen representativo tiene su origen en la imposibilidad física de reunir a la totalidad de habitantes de una sociedad en un mismo sitio, con la finalidad de que conozcan y se pronuncien acerca de cada uno de los asuntos que atañen al interés público para tomar las decisiones correspondientes. Asimismo, tiene que ver con generar contrapeso a los gobernantes, con representantes de la población que hagan valer sus necesidades, den cauce a sus demandas y gestionen soluciones a los problemas que les aquejen. Así, en el transcurso de la historia se ha

observado la creación de congresos o parlamentos cuya finalidad primordial es representar los intereses de la población y generar los contrapesos necesarios para evitar que los gobernantes actúen de forma arbitraria y en contra de los intereses de la colectividad.

Al respecto, Berlín Valenzuela señaló que, mediante la representación política,

los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre. Esta situación da lugar al establecimiento de vínculos entre gobernantes y gobernados, apareciendo de esta manera los distintos mecanismos para la designación de las autoridades, surgiendo así el sufragio, cuya evidente conexión se manifiesta al tener como una de sus funciones la integración de los órganos del Estado, dentro de los cuales se encuentra el Parlamento (Berlín 2003, 61).

Es importante destacar que, en el sistema representativo, las decisiones se toman de forma indirecta —por medio de representantes— y que la función electoral deviene, así, en un elemento distintivo e inherente: la representación popular, la cual se integra mediante elecciones a las que los ciudadanos concurren para elegir gobernantes y representantes, quienes ejercerán las atribuciones inherentes a su cargo y tutelarán los intereses ciudadanos en cumplimiento del mandato que les fue conferido por medio de la vía electoral.

Lo anterior resulta relevante porque, como se planteó en el apartado introductorio, debe reflexionarse si el sistema representativo, como se entiende y opera en la actualidad —la ciudadanía elige, mediante el voto, representantes y gobernantes para que tomen las decisiones necesarias en los asuntos públicos que atañen e inciden en la calidad de vida de la sociedad—, sigue siendo idóneo de acuerdo con las necesidades y exigencias de diversos sectores, para que éstos tengan mayor participación e incidencia en el diseño, la creación, la implementación e, incluso, la

evaluación de las políticas y programas públicos o, por el contrario, saber si es necesario diseñar o mejorar procedimientos que permitan una mayor cercanía o vinculación de los ciudadanos con la gestión pública. Esta situación se analiza más adelante.

El artículo 40 de la CPEUM también determina que México es un país democrático. Es importante hacer notar que esto con frecuencia se afirma porque celebra elecciones libres, auténticas y periódicas, lo que incurre en el error de circunscribir este atributo de gobierno al ámbito electoral. Si bien es cierto que el aspecto comicial es un pilar relevante de todo régimen democrático, no es el único, ni la democracia se agota en éste, sino que debe ser un punto de partida que trascienda a otros aspectos de la vida nacional (Méndez 2010, 380 y ss.).

En ese sentido, no es casual que el artículo 3 de la Constitución defienda la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. A mayor abundamiento, Robert Dahl expuso lo siguiente:

El proceso democrático es superior por lo menos en tres sentidos a otras formas factibles de autogobernarse. En primer lugar, promueve la libertad como no puede hacerlo ninguna otra opción factible: libertad en cuanto a la autodeterminación individual y colectiva, en cuanto al grado de autonomía moral que estimula y permite, así como en lo que atañe a toda una serie de libertades más específicas inherentes al proceso democrático o precondiciones de su existencia, o que existen porque las personas que apoyan la idea y la práctica del proceso democrático también se sienten inclinadas —y éste es un hecho histórico evidente— a conceder su generoso apoyo a otras libertades. En segundo lugar, el proceso democrático promueve el desarrollo humano, sobre todo en lo tocante a la capacidad para ejercer la autodeterminación, la autonomía moral y la responsabilidad por las propias elecciones. Por último, es la forma más segura (aunque en modo

alguno sea perfecta) de que disponen los seres humanos para proteger y promover los intereses y bienes que comparten con otros seres humanos (Dahl 2002, 373).

Igualmente se ha pronunciado Giovanni Sartori cuando señala que

el término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. [...] Si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias sociales y de fábrica corren el riesgo, a cada momento, de ser destruidas o amordazadas. Por ello, “democracia” sin adjetivos se entiende como democracia política. Entre ésta y las otras democracias, la diferencia es que la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas. Si falta la democracia mayor, con facilidad faltan las democracias menores, lo cual explica por qué la democracia ha sido siempre un concepto preeminentemente desarrollado y teorizado como sistema político (Sartori 2003, 23 y ss.).

Sartori va incluso más allá, pues no se limita a una mera definición de la democracia en tanto forma de gobierno o de régimen político, sino que plantea puntualmente los que, en su perspectiva, son algunos de los elementos fundamentales. Destaca, por ejemplo, el análisis de la formación de opinión pública, el papel de los medios masivos de comunicación, considerados con frecuencia líderes o formadores de opinión, la participación ciudadana y el poder del voto para controlar gobernantes, entre otros (Sartori 2003, 87-131).

Lo anterior resulta determinante para el objeto de estudio de este artículo, porque una vasta cantidad de estudios acerca de la democracia se circunscriben al ámbito electoral y, en los términos expuestos por Sartori, en la actualidad dicha definición parece ya no resultar suficiente ni acorde con la realidad social de México, pues, tal como se ha señalado,

no garantiza los canales o cauces de participación e incidencia que algunos sectores buscan tener en los procesos de formación de leyes, políticas y programas que afectan los asuntos de interés público, de modo que se genera la necesidad de reflexionar respecto de la importancia de contar con mecanismos o instrumentos adicionales para propiciar los espacios que se reclaman.

Se ha afirmado en párrafos precedentes que si bien es materialmente imposible e impráctico arribar a una democracia directa en la que toda la población concurra a un mismo espacio físico para conocer, opinar, decidir y tomar decisiones acerca de los asuntos públicos, sí deben existir modalidades que permitan mayores cauces de participación ciudadana.

Al respecto, resultan relevantes los planteamientos de Ray Kennedy, particularmente cuando afirma que “cuando nos referimos a la democracia representativa y a la democracia directa, de hecho hablamos de dos tipos ideales” (Kennedy 2007, 34). Este autor retoma la propuesta de Sartori de la democracia de referéndum, que consiste, de forma esencial, en que si bien la población no puede congregarse físicamente para abordar los asuntos públicos, sí puede concurrir ocasionalmente a votar a casillas instaladas a efecto de pronunciarse acerca de asuntos específicos.

Esto es, justamente, el punto toral de la cuestión: si la directa y la representativa constituyen los extremos de un amplio espectro de modalidades o tipología de la democracia, es necesario encontrar un punto que no sólo permita garantizar sus principios y valores, sino que también admita mayor incidencia de la sociedad en los asuntos públicos, no sólo en lo que se refiere a su diseño, elaboración e implementación, sino también a los procesos de evaluación de las políticas y programas, así como rendición de cuentas de gobernantes y representantes ante la ciudadanía, en mayor grado de lo que permite el sistema representativo en su configuración actual, pero sin llegar a un sistema directo, dada la complejidad ya comentada.

Éste es el sentido en el que se pronuncia Norberto Bobbio cuando afirma que

la petición de mayor democracia, tan insistente en estos últimos años, se manifiesta en la demanda de que la democracia representativa sea acompañada e incluso sustituida por la democracia directa. [...] ¿Entonces la demanda de una ampliación de la democracia representativa y de la institución de la democracia directa es insensata? [...] Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata [...] y es, desde el punto de vista del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable. [...] Si bien la representación por mandato no es propiamente la democracia directa, sí se puede considerar como un punto intermedio entre la democracia representativa y la democracia directa. [...] Un sistema democrático caracterizado por representantes revocables es —en cuanto presupone representantes— una forma de democracia representativa, pero por cuanto estos representantes son revocables, se acerca a la democracia directa. [...] Precisamente debido a que entre la forma extrema de democracia representativa y la forma extrema de democracia directa hay un continuum de formas intermedias, un sistema de democracia integral puede abarcar a los dos, a cada una de acuerdo con las diversas situaciones y las diferentes necesidades, porque son, en cuanto adaptables a diversas situaciones y a diferentes necesidades, perfectamente compatibles entre ellas (Bobbio 2005, 49-61).

A mayor abundamiento, resulta ilustrativa para este artículo la definición que Luis Corona desarrolló de democracia semidirecta:

un modelo que se caracteriza por la presencia, dentro de un sistema de principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental (Corona 2001, 191).

De este modo, si se considera que la democracia semidirecta es, por una parte, una modalidad del amplio espectro que representan los extremos

de la directa pura y la representativa pura y, por otra, los mecanismos para que el ciudadano tenga mayor involucramiento en la gestión pública, es importante no perder de vista que dicha democracia no se da por decreto ni por la concesión de algún gobernante, sino que es resultado de un largo proceso educativo y de formación de ciudadanía.

En este sentido, si bien actualmente son cada vez más las dependencias y las instituciones que orientan sus esfuerzos a procesos educativos de formación de ciudadanos, es de reconocer que dichos procesos no han sido suficientes para permear completamente a la población y, por ende, no se cumple la totalidad de objetivos que se determinan.

En el caso del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) imparte cursos y talleres para niños, mujeres, jóvenes, padres de familia y docentes; edita publicaciones de difusión de la cultura democrática y sus valores, así como juegos didácticos, y lleva a cabo otras acciones para fomentar el desarrollo de la ciudadanía y la conciencia cívica, como los concursos de cuento o el de debate juvenil. Todas estas actividades si bien se encuentran diseñadas por especialistas en la materia, resultan insuficientes para lograr la cobertura necesaria en la población del Distrito Federal y, por ende, los resultados no logran el arraigo esperado, pues éstos se difuminan y dispersan al no verse reforzados en los círculos sociales en los que interactúan quienes tuvieron acceso a estas dinámicas de formación de ciudadanía.

Así, la formación ciudadana se erige en un proceso continuo y dinámico que debe darse desde temprana edad; no es exclusivo de ninguna autoridad o dependencia. Se trata de una responsabilidad conjunta y compartida por el desarrollo del país. Cobra relevancia que el órgano reformador de la Constitución haya definido la democracia como un sistema de vida, en el precepto relativo a la educación, pues de esta manera se asume el determinante papel que desempeña en el desarrollo democrático del país.

De esta forma, cobra aún más importancia que las autoridades educativas y otras dependencias generen programas y acciones de formación

ciudadana para la población desde edades tempranas, a fin de que al momento en que ésta alcance la edad para ejercer su ciudadanía, tenga plena conciencia de ella y sus implicaciones —derechos, obligaciones y procedimientos legales de tutela de sus derechos, entre otras—, y que, además, dichos programas y acciones alcancen cobertura suficiente, de manera que toda la población tenga acceso a los contenidos y éstos no resulten exclusivos de grupos específicos de la población.

Si en el ámbito federal y en el de algunas entidades federativas los procesos de democracia semidirecta han sido materia de ordenamientos legales, el éxito de éstos no recae en la mera creación de una ley, que si bien es un aspecto fundamental para su adecuada implementación, resulta inoperante y deviene letra muerta si no se ve fortalecida de forma continua y permanente, y si no es precedida de procesos de formación de ciudadanía orientados a lograr que el individuo sea consciente de que es sujeto de esos derechos y, como tal, los conozca y ejerza. También debe saber que existen vías y recursos legales para exigirlos en caso de que se le hayan conculcado, máxime en el caso de procedimientos novedosos, que si bien han existido históricamente, se han incorporado recientemente al entramado normativo e institucional del país.

*Procedimientos de democracia semidirecta
en el Distrito Federal. Plebiscito, referéndum,
consulta popular e iniciativa ciudadana*

En el apartado introductorio se argumentó que el proceso de desarrollo democrático en el que se encuentra inmerso México se ha propiciado, en gran medida, porque la ciudadanía ha exigido contar con mejores resultados de la gestión de sus gobernantes y con el desarrollo de instrumentos y procedimientos que han permitido no sólo un escrutinio puntual de la gestión pública, sino, además, mecanismos por los cuales se puede alcanzar una mayor participación e incidencia en los procesos de creación, desarrollo, implementación e, incluso, evaluación de las políticas y programas públicos.

Actualmente, en el ámbito federal y en algunas entidades federativas se han desarrollado instrumentos o figuras para fomentar una mayor participación de los ciudadanos en la gestión pública y, a la vez, como instrumentos de seguimiento y evaluación de ésta, de forma que los ciudadanos puedan emitir pronunciamientos acerca de temas específicos de interés general y lograr que, en circunstancias o supuestos específicos, dichas opiniones puedan resultar vinculantes para los gobernantes y representantes.

Es importante destacar que estos instrumentos han suscitado interesantes debates derivados, esencialmente, de los alcances del sistema o régimen representativo. Mientras unos señalan que los gobernantes y representantes son mandatarios de los ciudadanos —entendida la acepción del derecho civil— y que, por lo tanto, el representante debe consultar todas las acciones que desee emprender y éstas deben ser respaldadas o avaladas por su electorado, otros más determinan que el mandato que se genera en las urnas no es al que se refiere el derecho civil, sino un mandato amplio para que el gobernante o representante realice aquellas acciones a que haya lugar para privilegiar y cumplir a cabalidad el orden jurídico y que ello se traduzca en políticas y programas que mejoren la calidad de vida de la sociedad, de forma que no es necesario que se consulte al ciudadano cada decisión a adoptar o programa que se pretenda implementar (Burgoa 1999, 526-7).

Tal como se abordó en el apartado anterior, si bien el debate señalado tiene aspectos relevantes, no puede considerarse acabado, máxime si no se pierde de vista que el régimen democrático no puede limitarse a una categoría o modalidad, sino que consiste en una amplia gama o espectro en el que el ciudadano tiene diversos grados de incidencia.

Como ya no se circunscribe únicamente al mero ejercicio del sufragio, sino a un escrutinio puntual y continuo de la actividad pública, así como de involucramiento directo en diversos procesos de elaboración e implementación de políticas y programas, la participación ciudadana ha cobrado tal

relevancia que ha sido necesario darle cauce y orientarla para que los resultados obtenidos sean los idóneos: en qué casos, modalidades o requisitos, y qué efectos podrá tener dicha participación, entre otros aspectos.

Respecto de lo anterior, Darío Velasco señala lo siguiente:

Con el propósito de canalizar las demandas de los gobernados y recoger sus puntos de vista sobre temas de interés público, en las democracias modernas se han establecido diversos mecanismos que constituyen auténticas formas de participación política, ya que a través de la emisión del sufragio buscan fortalecer y legitimar plenamente las acciones legislativas o administrativas de las instancias de gobierno. En estos instrumentos destacan el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato (Velasco, Lorenzana, Bello y Arias 2007, 16).

En el Distrito Federal, el 17 de mayo de 2004, se publicó en la Gaceta Oficial el decreto por el que se expidió la LPCDF, la cual, como se advierte en el artículo 1, tiene el objeto de

instituir y regular los instrumentos de participación y los órganos de representación ciudadana; a través de los cuales los habitantes pueden organizarse para relacionarse entre sí y con los distintos órganos de gobierno del Distrito Federal; con el fin primordial de fortalecer el desarrollo de una cultura ciudadana (LPCDF, artículo 1, 2015).

Asimismo, el artículo 2 del ordenamiento en comento define la participación ciudadana como

el derecho de los ciudadanos y habitantes del Distrito Federal a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno (LPCDF, artículo 2, 2015).

Según lo determina el precepto en análisis:

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, para lo que deberá considerarse la utilización de los medios de comunicación para la información, difusión, capacitación y educación, para el desarrollo de una cultura democrática de la participación ciudadana; así como su capacitación en el proceso de una mejor gobernanza de la Ciudad Capital (LPCDF, artículo 2, 2015).

Como se advierte de las disposiciones transcritas, la participación ciudadana, en los términos de dicho ordenamiento, constituye una vía de enlace entre ciudadanos y autoridades para gestionar demandas y necesidades colectivas y como un medio para que la ciudadanía participe e incida de forma directa en la gestión pública.

A mayor abundamiento, el artículo 4 de la LPCDF determina que los siguientes son instrumentos de participación ciudadana: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la colaboración ciudadana, la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, los recorridos del jefe delegacional, las organizaciones ciudadanas y la asamblea ciudadana (LPCDF, artículo 4, 2015).

Para efectos de este artículo, se hace referencia a cuatro: plebiscito, referéndum, consulta ciudadana e iniciativa popular.

Plebiscito

La doctrina especializada coincide en definir este mecanismo como

una de las formas de participación popular en los regímenes democráticos consiste en la consulta directa a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva —la decisión de independencia, determinación del destino nacional, anexión o cesión de territorios,

secesión, unión real con otro Estado o cualquier otra cuestión trascendental— que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos. [...] El plebiscito, dentro de un régimen democrático, no debe ser un medio de designación de gobernantes —que para eso existe la función electoral— ni menos un arbitrio para legitimar poderes fácticos, sino un instrumento de expresión de voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad (Borja 2003, 1084-5).

Por su parte, el artículo 17 de la LPCDF define el plebiscito como

un instrumento de participación ciudadana mediante el cual el Jefe de Gobierno somete a consideración de los ciudadanos, para su aprobación o rechazo y de manera previa a su ejecución, los actos o decisiones que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal (LPCDF, artículo 17, 2015).

Es importante señalar que la propia ley determina las características y la operación del plebiscito, y destaca que los resultados de este procedimiento tendrán carácter vinculatorio cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda, cuando menos, a la décima parte del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal. No se omite mencionar, sin embargo, que el ordenamiento vigente ha flexibilizado este requisito, ya que la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal 2004 determinaba en su artículo 21 que para que el plebiscito tuviera efectos vinculantes la opción elegida debería contar con la mayoría de la votación y ser equivalente a por lo menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal (LPCDF, artículo 21, 2004).

Si bien el plebiscito es una institución jurídica que a la fecha no ha sido utilizada con frecuencia, existe el antecedente convocado en 2002 por

el entonces jefe de gobierno del Distrito Federal para consultar si procedía la construcción de los segundos pisos sobre Periférico y Viaducto. Éste se celebró el 22 de septiembre de ese año.

Al respecto, el 28 de junio de 2002, el Consejo General del IEDF aprobó el acuerdo identificado con la clave ACU-045-02, mediante el cual se tuvo por recibida la convocatoria a plebiscito remitida por el jefe de gobierno; se aprobó el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el proyecto del presupuesto de egresos para este programa, por un importe de 122,783,790 pesos (ACU-045-02, 9).

Por otra parte, el 25 de septiembre de 2002, el Consejo General del IEDF aprobó el acuerdo ACU-090-02, mediante el cual se determinó que la votación válida efectiva en el proceso plebiscitario ascendió a la cifra de 420,522, participación que no alcanzó la tercera parte del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Distrito Federal. En virtud de ello, los resultados no tenían carácter vinculante para las acciones o decisiones del jefe de gobierno en la materia objeto de dicho procedimiento de participación ciudadana (ACU-090-02, 10-1).

En esa ocasión se presentaron dos factores que repercutieron de manera decisiva en la poca participación ciudadana registrada. Por una parte, una ley rígida, alejada de la realidad social, que establecía requisitos muy difíciles de colmar y, en este sentido, las decisiones gubernamentales quedaban al arbitrio del gobernante en turno, sin tomar en cuenta la opinión ciudadana. Por otra, la falta de estrategias de difusión del referido mecanismo de participación ciudadana, encaminadas a crear conciencia en el ciudadano del gran potencial de transformación con que cuenta por medio del voto y de cada uno de los procedimientos de participación que están a su disposición para incidir en la política pública.

Si bien es cierto que el plebiscito no es una figura a la que se recurra con frecuencia y que el ordenamiento en vigor presenta mejoras sustantivas respecto de la regulación de este procedimiento, el marco normativo se podría analizar y evaluar nuevamente, de forma pormenorizada, minuciosa

y exhaustiva, para garantizar que es acorde con las circunstancias de la sociedad actual y que su regulación, efectivamente, promueve y fomenta la participación ciudadana y, más aún, la dota de fuerza, pues coloca al ciudadano como eje rector de las políticas públicas, no sólo porque van dirigidas a mejorar la calidad de vida, sino porque hubo incidencia ciudadana real y efectiva en los programas, las políticas, las obras, etcétera, y ello se evidencia en la calidad y el sentido social de éstos.

También debe reflexionarse acerca de la pertinencia o viabilidad de que este tipo de procedimientos se implemente en el ámbito nacional, y considerar la relevancia de que este procedimiento sea objeto de atención legislativa por parte del Congreso de la Unión e, incluso, en la totalidad de legislaturas de las entidades federativas. Se trata de fortalecer e intensificar los procesos de formación de ciudadanía y de educación en cultura cívica democrática, que se traduzcan en un incremento sensible en la participación del ciudadano no sólo en el ejercicio del sufragio, sino, además, de forma directa en procesos de la gestión pública de gobernantes y representantes; cuando esto es así, no se puede escatimar ni claudicar en ningún esfuerzo. La democracia y la ciudadanía lo exigen y lo ameritan.

Referéndum

De acuerdo con Rodrigo Borja, el referéndum es una forma de sufragio que consiste en el acto por el cual los ciudadanos con derecho a voto aprueban o desaprueban una disposición constitucional o legal. A juicio de este autor, existen dos clases de referéndum: obligatorio, si es impuesto constitucionalmente como condición de validez para determinadas normas jurídicas, de modo que éstas carecen de eficacia jurídica si antes no han sido sometidas a la aprobación popular; y facultativo, si la atribución de implantarlo depende de la voluntad discrecional del presidente de la República o del Parlamento, de modo que el referéndum no es un requisito para la validez de las normas jurídicas (Borja 2003, 1179).

Por su parte, Gladio Gemma señala que el referéndum

es considerado como el principal instrumento de democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisorial. Es natural, por tanto, que el destino del referéndum haya estado estrechamente ligado a las vicisitudes de la democracia directa. [...] El referéndum, si en términos prescriptivos es una manifestación de soberanía popular sobre un problema, en la realidad asume un significado y una eficacia diversos según el efecto diferente ante el sistema político. De hecho, diverso puede ser el papel efectivo del pueblo en decidir la cuestión; igualmente diferenciado puede ser el papel de los demás sujetos políticos ante la votación popular (Gemma 1991, 1349).

Los artículos 28 y 29 de la LPCDF 2015 determinan que el referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo de la creación, la modificación, la derogación o la abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y es atribución exclusiva de ésta decidir, por el voto de dos terceras partes de sus integrantes, la implementación de este mecanismo en determinado caso (LPCDF, artículos 28 y 29, 2015).

Llama la atención, sin embargo, que a pesar de tratarse de un mecanismo que ofrece alta incidencia ciudadana en la elaboración de las leyes, no hay antecedentes de éste en la historia del Distrito Federal.

Destaca que a pesar de que el artículo 31 de la ley en comento prevé que los ciudadanos pueden solicitar a la Asamblea Legislativa someter determinado ordenamiento a referéndum, presentando la solicitud y la justificación respectivas (LPCDF, artículo 31, 2015), a la fecha este importante derecho ciudadano no ha sido ejercido.

En esta circunstancia convergen, en gran medida, los dos factores referidos para el caso del plebiscito: un marco normativo rígido que constituye,

en última instancia, un desincentivo a la participación, y un grave rezago en los procesos de formación de ciudadanía, que tiene como consecuencia que el ciudadano no conoce sus derechos, la forma de ejercerlos, el potencial de incidencia y transformación que tiene por medio de éstos y, por ende, no los ejerce, pero más aún, se muestra apático de la democracia.

Si se analiza el referido artículo 31 se observa que, en efecto, el ciudadano tiene el derecho de solicitar que una determinada ley se someta a referéndum, pero dicha solicitud debe ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del órgano legislativo. Si bien se comprende que la exigencia de mayoría calificada obedece a la trascendencia de los temas que conlleva un proceso de referéndum y que, de aceptar la solicitud, esto implica un impacto directo en una ley específica que, por definición, atiende a las características de generalidad y vinculatoriedad, no pasa desapercibido que, además de órgano legislativo, es también un órgano político en el que existen procesos de negociación, concertación y que la construcción de acuerdos y mayorías es un proceso complejo. En este sentido, el referéndum deviene inoperante porque la aprobación de una solicitud es altamente compleja, habida cuenta que el partido mayoritario tiene pocos o nulos incentivos para someter las reformas o leyes que pretende impulsar a la opinión pública previamente a su aprobación, mientras que en el caso de las fuerzas políticas opositoras, que son minoritarias, si bien han incrementado su margen de representación en el propio órgano, ello no es suficiente para aprobar, por sí, la solicitud a que se refiere la ley.

Una revisión de este ordenamiento debería tener entre sus objetivos lograr una mayor cercanía entre éste y los ciudadanos, obtener un ordenamiento sensible a las demandas y necesidades populares y que éstas alcancen vías o cauces reales de incidencia en políticas y programas públicos.

No puede perderse de vista que la mejor ley devendrá igualmente inoperante e ineficaz si el ciudadano no es consciente de su esfera de derechos y no los ejerce. Los procesos de formación de ciudadanía cobran cada vez mayor importancia porque, como se ha evidenciado, no sólo se

circunscriben al ámbito estrictamente electoral, entendido como la renovación de los cargos de elección popular, sino que son vías de desarrollo democrático de la ciudad y del país. Así, las autoridades educativas, electorales, en materia de derechos humanos y aquellas cuyo ámbito de competencia incida en el desarrollo democrático deben sumar esfuerzos para promover los valores de la democracia y que éstos permeen a la totalidad de integrantes de la sociedad, incluidos niños y jóvenes.

Ahora bien, de manera semejante al caso del plebiscito, valdría la pena analizar la pertinencia de que este mecanismo también fuera regulado e implementado en el ámbito nacional, máxime en un contexto como el actual, en el que está acreditado un creciente descontento con la democracia, con los gobernantes y las instituciones y, en general, con los actores políticos. Podría ser interesante un ejercicio de vinculación y de ampliación del espectro de participación con que hoy cuenta el ciudadano, al permitirle opinar, con incidencia real, acerca de las leyes que, en última instancia, afectarán su calidad de vida en el rubro de que se trate.

Consulta ciudadana o consulta popular

Otro procedimiento de participación ciudadana que se encuentra previsto en la ley de la materia y que ha adquirido gran relevancia por la frecuencia con la que se le ha solicitado es la consulta ciudadana.

De acuerdo con el artículo 47 de la LPCDF 2015, dicha consulta es

el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, los Jefes Delegacionales, las asambleas ciudadanas, los Comités Ciudadanos, la Autoridad Tradicional en coordinación con el Consejo del pueblo y los Consejos Ciudadanos, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal (LPCDF, artículo 47, 2015).

Por su parte, los artículos 49 y 50 del ordenamiento en comento determinan que la consulta podrá ser convocada por el jefe de gobierno, la Asamblea Legislativa, los jefes delegacionales de las demarcaciones correspondientes, las asambleas ciudadanas, la autoridad tradicional en coordinación con el consejo del pueblo, los comités ciudadanos y los consejos ciudadanos, de manera individual o conjunta, y que sus resultados serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante (LPCDF, artículos 49 y 50, 2015).

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal (CIPEDF) también regula este procedimiento y determina que el plebiscito, el referéndum y los procesos electivos de los órganos de representación ciudadana son mecanismos de participación ciudadana, cuya organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados estarán a cargo del IEDF (CIPEDF, artículo 280, 2014), circunstancia que constituye una antinomia entre ambos ordenamientos y una deficiencia legislativa. Esto se debe a que, por una parte, la LPCDF —ordenamiento especializado en la materia— determina los casos de procedencia y la organización de dichos procedimientos, y establece que el instituto electoral local únicamente tendrá a su cargo la organización y desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum, los cuales no podrán llevarse a cabo en años de elecciones. Por su parte, el CIPEDF no sólo no establece esta distinción, sino que incrementa la competencia del instituto respecto de otros procedimientos, lo que genera conflictos de interpretación y aplicación.

Esto se ha puesto de manifiesto con claridad recientemente. Como se ha hecho del conocimiento público, gracias a los medios de comunicación, ciudadanos de varias colonias y demarcaciones del Distrito Federal han solicitado a diversas autoridades, entre otras, al IEDF, la celebración de consultas ciudadanas en torno a dos temas principalmente: la instalación de parquímetros (Montes 2014) y la construcción de un puente vehicular (Salgado 2015). Al respecto, y ante la necesidad de dar cauce a las demandas ciudadanas, el IEDF ha adoptado las medidas atinentes

para interpretar armónicamente la norma y, posteriormente, atender la solicitud de los ciudadanos.

Si bien este instrumento de participación ha tenido mejores resultados en cuanto a su ejercicio por parte de los ciudadanos, su eficacia real será limitada, pues, independientemente de los ciudadanos que concurren a estos procesos, la LPCDF es categórica al determinar que los resultados de la consulta serán elementos de juicio para el ejercicio de las atribuciones de la autoridad convocante; es decir, si bien pueden considerar o no las opiniones vertidas en la consulta y, más aún, a diferencia de lo que ocurre en el plebiscito, en el que la ley exige una votación mínima para dar vinculatoriedad a los resultados, en este caso no existe una previsión en ese sentido, de manera que aunque votara la totalidad de ciudadanos con derecho y en condiciones de hacerlo, no hay garantía de que la autoridad actuará de acuerdo con los resultados de la consulta.

De nuevo se pone de manifiesto un marco normativo rígido que acota de forma excesiva los derechos de los ciudadanos y su participación, circunstancias que deben ser objeto de evaluación, revisión y, en su caso, adecuaciones desde el ámbito legislativo, las cuales van vinculadas, desde luego, a los procesos de educación cívica y formación de ciudadanía que deben llevarse a cabo de manera permanente y continua para toda la población.

A diferencia de los procedimientos de participación ciudadana descritos con anterioridad, la consulta popular está regulada en el ámbito federal, aunque con características específicas y ciertas diferencias respecto de la regulación de este procedimiento en el Distrito Federal. Se trata de la LFCP publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

De acuerdo con dicho ordenamiento:

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 nacional (LFCP, artículo 4, 2014).

El mismo ordenamiento establece que los temas de trascendencia nacional serán objeto de consulta popular, la cual será determinada por la mayoría de los legisladores presentes en cada cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). A mayor abundamiento, ésta determina que existe trascendencia nacional cuando el tema que se quiere someter a consulta repercute en la mayor parte del territorio nacional e impacta en una parte significativa de la población (LFCP, artículo 5, 2014), circunstancia que, sobra mencionar, también adolece de faltas graves de técnica legislativa que, en el proceso de aplicación e interpretación de la norma, generan un amplio margen de discrecionalidad de la autoridad calificadora.

Las tres solicitudes de consulta presentadas por diversos partidos políticos en el transcurso de 2014 ejemplifican lo anterior.

- 1) El 3 de septiembre de 2014, representantes del Partido de la Revolución Democrática y del Movimiento Regeneración Nacional presentaron ante la Cámara de Diputados una solicitud de consulta popular respecto a “si se está de acuerdo en que se mantenga el Decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica, publicado el 20 de diciembre de 2013” (Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 3/2014).
- 2) El 10 de septiembre de 2014, Gustavo Enrique Madero Muñoz, en su calidad de presidente nacional del Partido Acción Nacional, presentó a la mesa directiva de la Cámara de Diputados la petición de consulta popular denominada “Ingreso digno para los trabajadores” con sus anexos correspondientes (Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 2/2014).
- 3) El 15 de septiembre del mismo año, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (PRI) presentó a la mesa directiva de la Cámara de Senadores la solicitud de consulta popular para dar respuesta a la pregunta: “¿estás de acuerdo en que se

modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?” (Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 4/2014).

No obstante, el máximo órgano jurisdiccional del país resolvió que, en los tres casos, las preguntas formuladas no se ajustaban al texto constitucional y, por ende, no procedía organizar los procesos de consulta solicitados. En los primeros dos casos, la SCJN consideró que las preguntas guardaban relación directa con los ingresos del Estado, uno de los rubros que están vetados para la procedencia de consultas populares.

Respecto de la solicitud de consulta promovida por el PRI, la SCJN consideró que ésta no sólo versaba acerca de la conformación orgánica del Poder Legislativo federal, sino que acarrearía directamente diversas consecuencias para el sistema electoral, por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos —y, en su caso, de candidatos independientes— en las Cámaras del Congreso de la Unión; de ahí que concluyera que se estaba ante un asunto de materia electoral y, por tanto, que no era susceptible de consulta popular.

Ahora bien, como se señaló con anterioridad, si la consulta ciudadana o consulta popular ha sido un instrumento al que se ha recurrido con mayor frecuencia, a la fecha no se han llevado a cabo ejercicios de esta naturaleza, exceptuando las consultas ciudadanas acerca del presupuesto participativo que en el Distrito Federal se llevan a cabo anualmente desde 2011, y que tienen una lógica específica que consiste en que los ciudadanos deciden, mediante opinión, el destino de los recursos equivalentes a 3% del presupuesto anual de cada una de las delegaciones (LPCDF, artículo 83, 2015).

Que a la fecha no se hayan llevado a cabo ejercicios de consulta en el Distrito Federal puede deberse a que aún no existen las condiciones

materiales para ello, o bien, en el ámbito federal, porque las solicitudes no prosperaron, como ocurrió en los casos descritos con anterioridad.

En todo caso, el tema debe conducir a la necesaria reflexión acerca de si se está ante leyes excesivamente rígidas que, en el discurso, tienen la finalidad de promover la participación ciudadana y fomentar su incidencia en procesos de política pública, pero que, en los hechos, la acotan e inhiben, lo que genera más descontento social con la democracia y sus instituciones.

En efecto, hay que intensificar los procesos de formación ciudadana; sin embargo, también se debe hacer un análisis serio orientado a verificar si las leyes tienen, efectivamente, sentido social o de qué forma se pueden adecuar para garantizarlo, pues resulta cuestionable que se trate de fomentar la participación inhibiéndola con requisitos excesivos o procedimientos tortuosos que desincentivan al ciudadano de involucrarse en el desarrollo democrático del país.

Iniciativa popular

El artículo 39 de la LPCDF 2015 define la iniciativa popular como un instrumento por el cual los ciudadanos del Distrito Federal y los órganos de representación ciudadana entregan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos propios del ámbito de su competencia (LPCDF, artículo 39, 2015).

Por su parte, el artículo 40 del mismo ordenamiento establece que la iniciativa popular no podrá versar acerca de los siguientes rubros para el Distrito Federal: tributario, fiscal o de egresos; régimen interno de la administración pública; regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; regulación interna de los órganos encargados de la función judicial, y las que determinen las leyes (LPCDF, artículo 40, 2015).

Ahora bien, del análisis del ordenamiento se advierte que para que se tramite una iniciativa popular es necesario presentar su proyecto, así

como firmas de respaldo de por lo menos 0.4% del número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal; considerando que, de acuerdo con la última actualización del padrón electoral y de la lista nominal por parte del Instituto Nacional Electoral (INE), la del Distrito Federal, puesta al día el 10 de abril de 2015, era de 7,366,756 ciudadanos, el requisito de 0.4% es de 29,466 ciudadanos, de forma que, en semejanza a los procedimientos analizados en el apartado precedente, debiera reflexionarse en torno a si no resulta, en los hechos, un obstáculo a la participación de la ciudadanía.

La iniciativa también puede presentarse por 10% de comités ciudadanos o por 50% de los consejos ciudadanos delegacionales; esto es, 179 comités u 8 consejos (LPCDF, artículo 41, 2015).

Como se anticipó, la iniciativa popular tiene un gran potencial para el ciudadano no sólo porque permite un mayor grado de involucramiento en cada una de las etapas de los procesos de políticas públicas, así como en el escrutinio y la vigilancia que ya se lleva a cabo por medio de la exigencia de resultados, sino en el ejercicio de otros derechos y recursos previstos legalmente, como las solicitudes de información en el marco de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Sin embargo, en este procedimiento, como en otros, se observa que mientras se intenta fomentar la participación ciudadana y los procedimientos específicos previstos en el ordenamiento, en los hechos la regulación obstaculiza dicha participación con la determinación de requisitos excesivos.

En efecto, de la revisión de los preceptos que regulan la iniciativa popular se advierte que ésta no puede versar acerca de materias específicas, además de las que determinen las leyes, lo que constituye no sólo un error en términos de técnica legislativa, sino un amplio margen de discrecionalidad para que la autoridad sancionadora de un proyecto de iniciativa lo descalifique sin razones específicas y expresamente previstas en la legislación en materia de participación ciudadana.

Se reitera la convicción por la participación ciudadana, así como por potenciar y maximizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Por ello, cuando un ordenamiento impide o dificulta que el ciudadano pueda ejercer sus derechos a plenitud, debería analizarse su constitucionalidad, pero, más aún, su sentido social. ¿Qué bienes jurídicos se tutelan? ¿Es posible que, sin trastocar los bienes jurídicos a tutelar ni algún otro, se flexibilicen los procedimientos que se regulan? En términos de política pública, ¿la ley atiende una necesidad social o resuelve un problema así declarado por un número significativo de población o por la autoridad específica?

Planteamientos como los anteriores son indispensables para garantizar que cualquier ley responda a las circunstancias y características de la población a la que se dirige. En caso contrario, se corre el riesgo de que se emitan leyes que, por ser ajenas a la realidad de una sociedad, resulten inoperantes, lo que es deleznable en términos del desarrollo democrático de México .

Conclusiones

Del análisis expuesto en los apartados precedentes se desprende lo siguiente:

- 1) México ha alcanzado importantes logros en materia de desarrollo democrático, el cual se ha visto propiciado, en gran medida, por la participación directa de la ciudadanía y por instrumentos que, como las nuevas TIC, permiten un seguimiento y vigilancia puntuales de la gestión pública. Esto conduce necesariamente a reflexionar si el régimen de democracia representativa actual continúa siendo suficiente para dar cauce al ánimo participativo de amplios sectores de la sociedad y para atender los problemas nacionales.
- 2) Los procedimientos de democracia semidirecta permiten una mayor vinculación de los ciudadanos con los gobernantes y representantes, porque la ciudadanía participa de forma más directa en los procesos

de diseño, formulación e implementación de políticas y programas y en lo relativo a su evaluación y seguimiento; incluso existen posibilidades de que, en diversos casos y en ciertos supuestos, se pueda reorientar algún programa o alguna política.

- 3) No obstante que existen diversos procedimientos diseñados para alcanzar una mayor participación ciudadana, gran parte de la población los desconoce y no los ejerce. Para revertir esta circunstancia es necesario crear e intensificar programas de formación de ciudadanía de manera coordinada con las autoridades que correspondan, de forma tal que éstos permeen a toda la población, incluyendo niños y jóvenes, para generar en el largo plazo una cultura de la participación y una conciencia del individuo como sujeto de derechos, el catálogo de estos últimos y las vías o instrumentos para ejercerlos y hacerlos valer en caso de que les sean conculcados.
- 4) Aunado a lo anterior, en la regulación de diversos procedimientos de democracia semidirecta se advierte que plantean requisitos y procedimientos que pudieran considerarse excesivos y gravosos para el ciudadano, lo que desincentiva la participación y, por ende, genera una norma ineficiente, ineficaz y que deviene inoperante, por lo que debiera reflexionarse acerca de si la normatividad actual es idónea o debe someterse a revisión para propiciar la participación real de los ciudadanos, y que se traduzca de forma efectiva en mecanismos por medio de los cuales la ciudadanía incide de manera directa en la gestión pública. En este sentido, la legislación debe ser acorde con la realidad social, las necesidades y los problemas por atender y, de forma particular, con los principios de necesidad e idoneidad.

Fuentes consultadas

- Berlín Valenzuela, Francisco. 2003. *Derecho parlamentario*. 5ª ed. México: FCE.
- Bobbio, Norberto. 2001. *El futuro de la democracia*. 3ª ed. México: FCE.
- . 2005. *El futuro de la democracia*. México: FCE.
- Borja, Rodrigo. 2003. *Enciclopedia de la política*. 3ª ed. T. II. México: FCE.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. 1999. *Derecho constitucional mexicano*. 12ª ed. México: Porrúa.
- CIPEDF. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2014. México: IEDF.
- Corona Nakamura, Luis. 2001. Democracia semidirecta en México. En *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, coords. Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas, T. II. 191-203. México: IJ-UNAM.
- Cossío Díaz, José Ramón. 2006. Artículo 105 constitucional. En *Derecho procesal constitucional*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 5ª ed. T. II. 973-1001. México: Porrúa/Colegio de Secretarios de la SCJN.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf (consultada el 27 de noviembre de 2015).
- Dahl, Robert Alan. 2002. *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Gemma, Gladio. 1991. Referéndum. En *Diccionario de política*, coords. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, 1347-51. México: Siglo XXI Editores.
- Humphrey Jordan, Carla A. 2011. Las elecciones presidenciales 2012. Normalidad democrática electoral por legalización judicializable: ¿nacionalización o federalización de las competencias electorales en México? En *Monitor Democrático 2013: Las elecciones presidenciales 2012*, coord. Luis J. Molina Piñeiro, 413-52. Vol. II. México: Copuex/IEEM/UNAM.
- IEDF. Instituto Electoral del Distrito Federal. 2002a. Acuerdo ACU-045-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito

- Federal, por el que se aprueban el Programa Extraordinario Plebiscito 2002 y el proyecto de Presupuesto del Instituto Electoral del Distrito Federal para cubrir dicho Programa, con motivo del Plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que se realizará el 22 de septiembre de 2002, convocado por el C. jefe de gobierno del Distrito Federal. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2002/ACU-045-02.pdf> (consultada el 10 de abril de 2015).
- . 2002b. Acuerdo ACU-090-02. Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se declaran los efectos del Plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico, que tuvo lugar el 22 de septiembre de 2002. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/taip/cg/acu/2002/ACU-090-02.pdf> (consultada el 10 de abril de 2015).
- . 2015. Educación cívica. Disponible en <http://www.iedf.org.mx/index.php/educacion-civica> (consultada el 10 de abril de 2015).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. Estadística del padrón electoral y lista nominal de electores. Disponible en http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/est_sex.php?edo=9 (consultada el 18 de abril de 2015).
- Kennedy, Ray. 2007. *Democracia directa y la tercera ola en América Latina*. México: IEDF.
- LFCP. Ley Federal de Consulta Popular. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. [Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf> (consultada el 10 de abril de 2015)].
- LPDCF. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. 2004. México: Gobierno del Distrito Federal. [Disponible en http://www.consejeria.df.gob.mx/portal_old/uploads/gacetamayo04_17_42_bis.pdf (consultada el 10 de abril de 2015)].
- . 2015. México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. [Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-6e0ec50f7f6149a4be543f21106684ee.pdf> (consultada el 10 de abril de 2015)].

- Méndez de Hoyos, Irma. 2010. Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral. En *Políticas públicas*, coord. José Luis Méndez, T. XIII. 379-411. México: El Colegio de México.
- Montes, Rafael. 2014. “Vecinos de Coyoacán exigen consulta por parquímetros”. *El Financiero*, 4 de marzo, sección Sociedad. [Disponible en <http://www.elfinanciero.com.mx/sociedad/vecinos-de-coyoacan-exigen-consulta-por-parquímetros.html> (consultada el 10 de abril de 2015)].
- RAE. Real Academia Española. s. f. Consulta del vocablo *república*. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=república> (consultada el 10 de abril de 2015).
- Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 2/2014. Ponente: ministro José Ramón Cossío Díaz. Promovida por el Partido Acción Nacional. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/242/14000020.093-2283.doc> (consultada el 10 de abril de 2015).
- 3/2014. Ponente: ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Promovida por los partidos políticos de la Revolución Democrática y Morena. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/Publico/14000030.093-2146.doc> (consultada el 10 de abril de 2015).
- 4/2014. Ponente: ministro José Fernando Franco González Salas. Promovida por el Partido Revolucionario Institucional. Disponible en <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/CERRADOS/359/14000040.093-2147.doc> (consultada el 10 de abril de 2015).
- Salgado, Agustín. 2015. “Se manifiestan contra construcción de paso vehicular en Insurgentes-Mixcoac”. *La Jornada*, 15 de febrero, sección Capital. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/15/se-manifiestan-contra-construccion-de-paso-vehicular-en-insurgentes-mixcoac-5637.html> (consultada el 10 de abril de 2015)].
- Sartori, Giovanni. 2003. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.

- Tena Ramírez, Felipe. 2005. *Derecho constitucional mexicano*. 37^a ed. México: Porrúa.
- Velasco Gutiérrez, Darío, Fernando Lorenzana Rojas, Adrián Bello Nava y Francisco Arias Pérez. 2007. “Los mecanismos de democracia semidirecta, su naturaleza y control constitucional”. *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM* 4 (enero-junio): 1-44.