

En contexto

Notas sobre
mecanismos de
democracia directa en
México.
Panorama general

Núm. 172
Agosto 2021



CÁMARA DE
DIPUTADOS
LXIV LEGISLATURA

CESOP

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Notas sobre mecanismos de democracia directa en México.

Panorama general

Salvador Moreno Pérez¹

Luis Alberto Lule²

Introducción

El debate sobre los mecanismos de democracia directa (en adelante MDD) forma parte de la teoría democrática y paulatinamente adquiere relevancia. Por MDD se entiende, según Altman, un grupo de mecanismos que permite a los ciudadanos decidir sobre materias específicas directamente en las urnas, son medios de decisión política por medio del sufragio directo y universal; la finalidad es la participación ciudadana para la toma de decisiones.³

En México ha sido un tema recurrente a raíz de la consulta popular y la revocación de mandato. El artículo pretende ofrecer un panorama general sobre los MDD, su definición, sus ventajas y desventajas y los pendientes legislativos en la materia.

El documento se divide en cuatro partes: en la primera abordamos algunos fundamentos teóricos sobre los MDD; en la segunda hacemos referencia a algunas experiencias internacionales, sobre todo en América Latina; en la tercera explicamos la evolución de los MDD en México; en la cuarta parte revisamos los pendientes legislativos en la materia y se concluye con algunas reflexiones finales.

¹ Estudios de maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México. Licenciado en Sociología por la UAM. Investigador del CESOP. Líneas de investigación: desarrollo urbano regional y metropolitano, ciudades y competitividad. Correo electrónico: salvador.moreno@diputados.gob.mx

² Servicio Social en el CESOP, licenciatura en Ciencia Política, Universidad Autónoma Metropolitana, Correo electrónico: luis.luvic@gmail.com

³ David Altman, "Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?", *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2005, pp. 203-232.

Mecanismos de democracia directa

La democracia representativa es uno de los modelos más replicados como forma de gobierno. Sin embargo, la democracia representativa a la larga se aleja de los “ideales” por los que fue concebida, es decir, aun cuando la población tiene la posibilidad de elegir a un representante que teóricamente funja como un defensor de sus intereses, en la praxis no necesariamente el representante aboga por los intereses de la población; por ello es posible vislumbrar que la democracia representativa es un modelo de democracia indirecta donde el pueblo no tiene la capacidad de tomar las decisiones, sino que facultan a una persona para ello. En este sentido, O’Donnell le llama democracia delegativa.⁴

Por consiguiente, y en un intento por incrementar la participación de la ciudadanía en las decisiones políticas, diversos gobiernos han optado por implementar una democracia directa como forma de gobierno. Al respecto habría que entender la acepción del término “directo” como la ausencia de intermediarios, lo que implica considerar la democracia directa como aquel modelo donde el pueblo (*demos*) decide y actúa directamente en el ámbito público.

Como consecuencia de lo anterior, una democracia directa sería autogobernable, es decir, el *demos* tendría la capacidad de generar consenso en relación con las problemáticas a atender y su posible solución. No obstante, este modelo sería plausible en pequeños grupos poblacionales, ya que el disenso entre la población sería mínimo, pero en comunidades grandes la pluralidad de opiniones dificultaría el consenso.

Por tanto, si el grupo poblacional es pequeño, es más probable implementar un modelo de democracia directa, pero en un grupo extenso sería poco probable. Ante esta problemática se ha generado un consenso teórico que establece que en grupos poblacionales grandes una democracia directa no es plausible, pero sí es viable establecer mecanismos de participación que propicien un consenso mayoritario en

⁴ Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69, 94 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

la población, dando paso a lo que conocemos como mecanismos de democracia directa (MDD).

Estudiosos del tema consideran que ni en la ciencia política ni en el derecho constitucional existe consenso sobre cómo definir la democracia directa (o semidirecta), lo que existe es un acuerdo en la importancia de la participación ciudadana directa en el diseño de las políticas públicas.⁵

Zovatto considera que la democracia directa incluye diversas modalidades de participación política y las engloba en las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum, revocatoria de mandato e iniciativa ciudadana) en las cuales mediante el voto directo y universal los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta.⁶ Los resultados pueden tener efectos vinculantes o no vinculantes. En el Cuadro 1 se describen con mayor detalle los MDD mayormente utilizados.

⁵ Daniel Zovatto, “Las instituciones de la democracia directa”, en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, UNAM, México, 2014, p. 13.

⁶ *Ibid.*, p. 14.

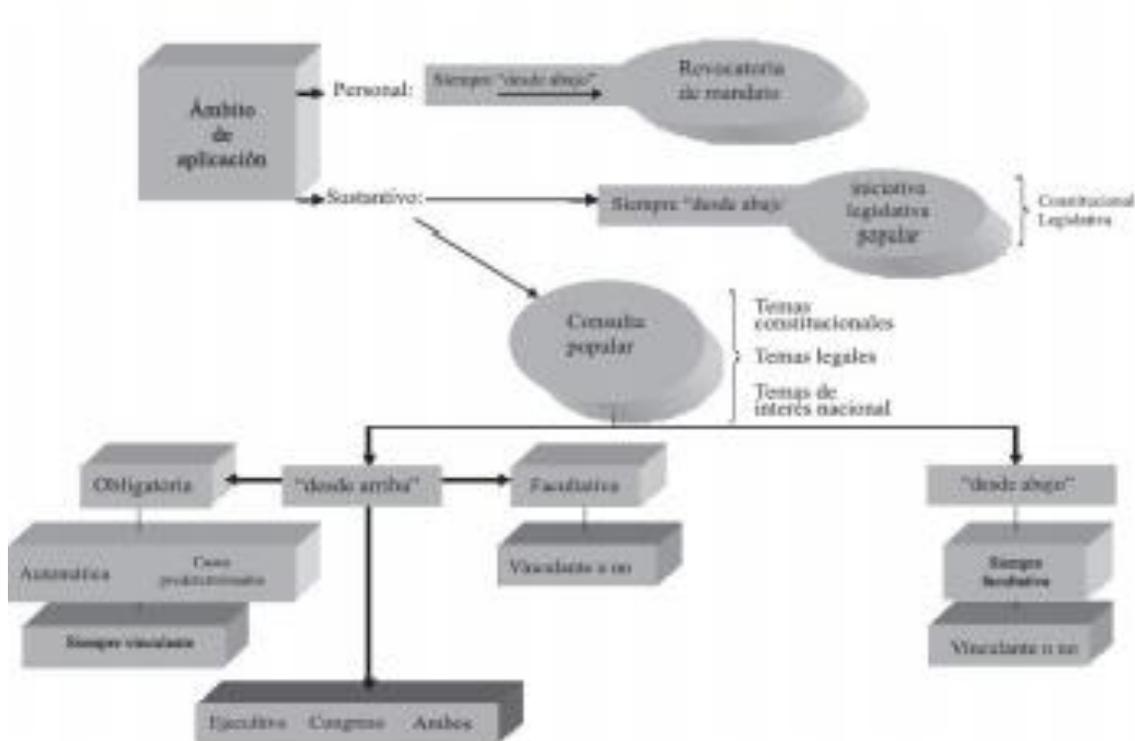
Cuadro 1. Mecanismos de democracia directa. Definición y objeto

MDD	Definición y objeto
a) Referéndums	A diferencia de la iniciativa popular, el referéndum es el clásico poder reactivo en manos de los ciudadanos que les permite vetar una política adoptada.
b) Plebiscitos	Un plebiscito vinculante tiene lugar cuando el poder Ejecutivo somete una propuesta a la ciudadanía y la resultante tiene fuerza de ley.
c) Referéndums revocatorios (recalls)	Mecanismo que permite a la ciudadanía destituir y reemplazar a un funcionario electo antes de que expire el periodo para el cual fue elegido.
d) Consulta popular	Se refiere al clásico poder proactivo en manos de los ciudadanos, puede ser considerada una de las instituciones más democráticas desde el punto de vista de los MDD. La consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede ser dividida en: (a) obligatoria automática, cuando se está frente a un caso previsto específicamente en la Constitución, y (b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, que sólo son iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).
e) Iniciativa popular legislativa	La iniciativa popular se entiende como el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares <i>ad parlamentum</i> , ya que los proyectos de ley o de reforma constitucional presentados son estudiados por el parlamento y la decisión al respecto la toma éste sin consultar con el electorado.

Fuente: David Altman, “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2005, pp. 214-216; Pablo Canelo Bridshaw, “La institucionalidad participativa en América Latina: tensiones y desafíos”, en Francisco Quiero y Jaime Gajardo (comps.), *Por una Asamblea Constituyente: mecanismos, procesos y contenidos para una nueva Constitución*, Clacso, 2016, disponible en <http://www.jstor.com/stable/j.ctvtxw27s.16> (consulta: 6 de agosto de 2021).

Los MDD han sido clasificados en varios tipos. Zobatto distingue los de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema). También clasifica los MDD por el origen de las iniciativas: “desde abajo”, o popular, o “desde arriba”, o institucional, como se visualiza en el Esquema 1.

Esquema 1. Mecanismos de democracia directa



Fuente: Daniel Zovatto, "Las instituciones de la democracia directa", en Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto (comps.), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, UNAM, México, 2014, p. 16.

David Altman llevó a cabo un análisis de la literatura sobre las ventajas y desventajas de los MDD (el cual se resume en el Cuadro 1). Al respecto concluye que el debate entre detractores y partidarios no ha sido zanjado.

Cuadro 2. Posibles ventajas y desventajas de los MDD

<i>Ventajas</i>	<i>Desventajas</i>
Permite al ciudadano participar en la toma de decisiones.	Carácter esencialmente reaccionario.
Ciudadano comprometido con la democracia.	Debilitan el poder de los representantes elegidos por los ciudadanos.
Todos los asuntos pueden ser contemplados.	El ciudadano común no puede tomar decisiones informadas (incluso racionales) sobre problemas extremadamente complejos.
Las decisiones políticas se alcanzan públicamente.	El participante de un MDD actúa aisladamente sin discusión.
La voluntad popular se expresa mejor.	Establecen un juego de suma cero, a través del cual la mayoría lo gana todo y la minoría lo pierde todo.
La participación pública de los ciudadanos combate la apatía y la enajenación.	No hay posibilidad de concesiones respecto a los problemas presentados.
Los MDD hacen a los ciudadanos más virtuosos y cívicamente más libres	Existe un claro riesgo de tiranía de la mayoría sobre la minoría.
Son una opción para mejorar la representación y mantener la representatividad del sistema político.	Manipulación de las elites políticas.

Fuente: David Altman, “Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2005, pp. 206-211.

Experiencia internacional, mecanismos de democracia directa (MDD)

Al ser varios países los que han recurrido a los MDD, es necesario retomar algunos ejemplos de cómo los diferentes gobiernos implementan los MDD para con ello dibujar un panorama general de los principales logros.

En Canadá se mantienen un sistema parlamentario que por lo general es vinculante con las consultas populares cuando los temas no encuentran resolución en las sesiones del parlamento. Por ejemplo.

En 1898 el gobierno de Sir Wilfrid Laurier, promulgó el acta de plebiscito sobre la prohibición, esta ley adoptó las disposiciones generales de la Ley Electoral de

Canadá. En 1942 el primer ministro Mackenzie King llamó a referéndum para librar a su gobierno de la promesa electoral de no usar la conscripción para llevar tropas canadienses a combatir en ultramar.⁷

Sin embargo, fue hasta 1992 cuando el gobierno canadiense votó la Ley de Referéndum. Esta ley contempla “que el gobierno puede llamar a plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parezcan pertinentes [...] La pregunta es formulada por el ejecutivo, pero debe ser aprobada por el legislativo [...] las consultas no deben coincidir con el periodo electoral general”.⁸

En Estados Unidos se mantiene una tradición extensa con relación a las consultas populares debido a que 49 de los estados utilizan al menos uno de los diversos MDD. En la mayoría de las ocasiones el recurso más común es el plebiscito, utilizado para consultar a la población, principalmente en la generación, reforma, abrogación, etcétera, de leyes y la proporción de enmiendas constitucionales.

Los orígenes de esta tradición de consulta popular se remontan a “los inicios del país como nación independiente, en 1778. En el estado de Massachusetts aparece por primera vez la figura de la consulta popular en el país cuando se somete la primera constitución de este estado a la aprobación de los votantes”.⁹ Esta apertura a la participación ciudadana ha permitido al gobierno de Estados Unidos pulir y consolidar los principios constitucionales y las leyes emergentes, lo que facilita el camino para la resolución de problemáticas coyunturales.

En América Latina son diversos los casos y las aplicaciones que se le han otorgado a los MDD, pero en la mayoría de los países estos mecanismos son implementados en forma de referéndum. Los medios y las especificaciones de cómo realizar cada una de las consultas populares son establecidos por las constituciones de cada nación, por ello, según lo señala Steffan Gómez Campos,¹⁰ es posible identificar

⁷ Jaen Francois Prud'homme, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, p. 30, en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/510-consulta-popular-y-democracia-directa-2a-ed> (consulta: 14 de agosto de 2021).

⁸ *Ibid.*, pp. 44-45.

⁹ *Ibid.*, p. 48.

¹⁰ Steffan Gómez Campos, “Mecanismos de democracia directa en América Latina: una revisión comparada”, *Revista Derecho Electoral*, núm. 10, 2010, Costa Rica, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3635886> (consulta: 14 de agosto de 2021).

cuatro condiciones de desarrollo en materia de MDD: la primera es cuando los mecanismos son establecidos constitucionalmente como “obligatorios”, es decir, el marco legal establece como responsabilidad del Estado la implementación de consultas populares en temas que se consideren relevantes para la nación. La segunda forma de consulta popular es la “opcional”; en este modelo los estados pueden o no recurrir a esta figura. La tercera y cuarta forma de realización de estos mecanismos va a ser considerada según el sector que impulse la iniciativa para llevar a cabo una consulta popular en la agenda pública: cuando la propuesta de la implementación de un MDD surge de la población y ésta logra captar la atención del gobierno se le considera como “iniciativa desde abajo”, y cuando es impulsada por el gobierno es considerada como “iniciativa desde arriba”.

En este tenor, los países que cuentan con un sistema de referéndum obligatorio en materia de cambios de división político-administrativo, asambleas constitucionales, cambios constitucionales y tratados internacionales son Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.¹¹

Con respecto a las tres condiciones restantes, es necesario especificar que son casos particulares que no necesariamente están estipulados en la constitución o alguna ley, por lo que sólo se describirán dos casos con fines ilustrativos.

En Ecuador, un 5% de los votantes registrados para iniciativas de alcance nacional, y 10% para iniciativas de alcance regional o local, pueden llamar a referéndum sobre cualquier aspecto que la ciudadanía considere pertinente, en tanto no refieran a materia fiscal o modificación de la organización político-administrativa del país.¹²

En Venezuela la Constitución claramente diferencia entre procedimientos para enmendar y procedimientos para reformar la Constitución. En el primer caso los ciudadanos pueden convocar a consulta popular para modificar uno o algunos artículos sin alterar la estructura fundamental de la Constitución. En el segundo caso, para reformar parcialmente un grupo de normas, la iniciativa debe ser

¹¹ *Idem.*

¹² *Ibid.*, pp. 17-18.

canalizada primeramente a través del Congreso, que deberá aprobarla antes de ser ratificada mediante consulta popular.¹³

Sobre la importancia de diferenciar el contexto político en el que se usan los MDD, David Altman afirma que no son una herramienta exclusiva de los regímenes democráticos, sino que también han sido utilizados por regímenes totalitarios y por gobiernos autoritarios.¹⁴

Mecanismos de democracia directa en México

a) Consulta popular

El 9 agosto de 2012 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); una de ellas fue la adición de la fracción VIII al artículo 35 que regula y establece la consulta popular como un derecho ciudadano.

La ley reglamentaria de la consulta popular se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014. La Ley Federal de Consulta Popular regula el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo, declaración de resultados y promoción de la participación ciudadana en las consultas populares.

La fracción VIII del artículo 35 constitucional establece que es un derecho de la ciudadanía votar en las consultas populares, las cuales serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la república, o por el Congreso de la Unión o los ciudadanos en el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional (se requiere las firmas de 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores).

¹³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴ David Altman, *op. cit.*, p. 219.

Asimismo, determina que cuando la participación total corresponda, al menos, al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes de la Unión y para las autoridades competentes.

En el mismo artículo se establecen las materias que no pueden ser objeto de consulta popular: la restricción de los derechos humanos, las garantías para su protección; los principios de la constitución de la república; 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.

En lo referido a participación y organización institucional, el artículo 35 establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de las materias de las consultas. El Instituto Nacional Electoral (INE) tendrá a su cargo la verificación del porcentaje de participación ciudadana; la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Las consultas ciudadanas se han promovido “desde arriba” durante la presente administración, para ratificar o cancelar proyectos y obras de infraestructura en el país.

La primera consulta popular en términos constitucionales se llevó a cabo el 1 de agosto del presente año, tuvo como objetivo llevar a juicio a los actores políticos del pasado por las acciones políticas tomadas. Al respecto el Instituto Nacional Electoral (INE) reportó los siguientes resultados: participó 7.1% de los electores, de los cuales 97.7% se inclinó por el “Sí” y 1.5% por el “No”. En vista de que no se logró el 40% de participación, los resultados no son vinculantes.¹⁵

¹⁵ INE, Resultados de la Consulta Popular 2021, México, 2021, disponible en <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrito/mapa> (consulta: 15 de agosto de 2021).

b) Revocación de mandato del Presidente de la República

El 20 de diciembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM en materia de consulta popular y revocación de mandato. En el artículo 35 constitucional se adiciona la fracción IX que determina que es un derecho ciudadano participar en los procesos de revocación de mandato. En lo referido a la revocación de mandato de Presidente de la República detalla los procedimientos, así como las instancias institucionales para llevarlo a cabo.

En dicho artículo se establece que la revocación de mandato del Presidente de la República deberá ser convocado por el INE por petición ciudadana, en un número equivalente al menos al 3% de los inscritos en la lista nominal de electores, la solicitud debe corresponder a por lo menos 17 entidades federativas y que representen, como mínimo, el 3% de la lista nominal.

La solicitud de revocación se podrá solicitar en una sola ocasión y durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido deberá haber una participación de, por lo menos, el 40% de las personas inscritas en la lista nominal de electores. La revocación de mandato sólo procederá por mayoría absoluta.

Al igual que la consulta popular, el INE tendrá a su cargo la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicho Tribunal realizará el cómputo final del proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto.

Finalmente, el artículo 35, fracción IX, numeral 8, establece que el Congreso de la Unión emitirá la ley reglamentaria, entre los aspectos más relevantes.

En la reforma constitucional de diciembre de 2019 se adicionó un párrafo en el artículo 84 constitucional: “En caso de haberse revocado el mandato del Presidente de la República, asumirá provisionalmente la titularidad del Poder Ejecutivo quien

ocupe la presidencia del Congreso; dentro de los treinta días siguientes, el Congreso nombrará a quien concluirá el periodo constitucional”.

El transitorio Cuarto del decreto en comento establece que:

En caso de solicitarse el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República electo para el periodo 2018-2024, la solicitud de firmas comenzará durante el mes de noviembre y hasta el 15 de diciembre de 2021. La petición correspondiente deberá presentarse los primeros 15 días del mes de diciembre de 2021. En el supuesto de que la solicitud sea procedente, el Instituto Nacional Electoral emitirá la convocatoria dentro de los 20 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud. La jornada de votación será a los sesenta días de expedida la convocatoria.

La reforma constitucional de diciembre de 2019 también estableció la revocación de mandato para los gobernadores de los estados y el jefe (a) de gobierno de la Ciudad de México, por lo que obliga a los congresos de las entidades federativas a reformar las constituciones locales para prever procedimientos de revocación de mandato para las personas titulares de los poderes ejecutivos locales.

La encuesta telefónica de *El Financiero Bloomberg*, llevada a cabo en julio de 2021, dio como resultado que 59% de los ciudadanos votaría a favor de que el presidente Andrés Manuel López Obrador continúe en el cargo en caso de una consulta de revocación de mandato.¹⁶

c) *Iniciativa legislativa ciudadana*

El 9 de agosto de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que adiciona la fracción IV al artículo 71 constitucional que establece el derecho de iniciar leyes a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores.

¹⁶ *El Financiero*, 3 de agosto de 2021, disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/03/y-si-hoy-fuera-la-revocation-de-mandato-amlo-ganaria-tranquilito-segun-encuesta/> (consulta: 10 agosto de 2021).

Desde que estableció ese mecanismo de participación, se han presentado por esa vía al Congreso de la Unión alrededor de una docena de iniciativas ciudadanas. De los temas abordados destacan el acceso libre a internet, segunda vuelta electoral y revocación de mandato, matrimonio y familia, reducción del precio de las gasolineras y diésel, reforma educativa y eliminación de privilegios a funcionarios públicos, entre otros.¹⁷

La Ley 3 de 3 (Ley General de Responsabilidades Administrativas) es la única que ha concretado su proceso legislativo, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de julio de 2016.

Iniciativas sobre MDD en la LXIV Legislatura

Durante la LXIV Legislatura se presentaron alrededor de 45 iniciativas relacionadas con MDD. A continuación, se describen las de mayor relevancia.

La publicación de la reforma constitucional el 20 de diciembre de 2019 sobre consulta popular y revocación de mandato tuvo como antecedente la revisión y análisis de 18 iniciativas con proyecto de decreto que fueron presentadas durante las legislaturas LXII, LXIII y LXIV. Durante la LXII y LXIII legislaturas se consideraron tres iniciativas y 15 fueron presentadas durante la LXIV Legislatura, estas últimas se enumeran en el Anexo A.

La que más controversia ha causado por la revocación de mandato del titular del Ejecutivo la presentó el senador Ricardo Monreal Ávila, del grupo parlamentario de Morena, el 9 de agosto de 2021. La iniciativa expide la Ley Federal de Revocación de Mandato y es reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 de la CPEUM. La iniciativa se propone establecer el marco normativo aplicable al proceso de revocación de mandato del titular de la Presidencia de la República.

¹⁷ Un análisis extenso del tema se puede consultar en Lorena Vázquez, “La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos”, Cuaderno de Investigación 47, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 2018.

La propuesta de Ley Federal de Revocación de Mandato regula los siguientes aspectos: criterios de interpretación; las facultades de las autoridades competentes; la participación ciudadana; el proceso de revocación; las reglas de difusión; la jornada electoral; los medios de impugnación y la separación del cargo, entre los más destacados.

La iniciativa se turnó para su discusión, análisis y dictamen a las comisiones unidas Gobernación y Estudios Legislativos Segunda. Las comisiones legislativas consideraron en el dictamen otras iniciativas sobre revocación. En el dictamen aprobado en comisiones la pregunta para revocación del titular del Ejecutivo quedó redactada así: “¿Estás de acuerdo en que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos continúe ejerciendo el cargo hasta que concluya su mandato?”. Ello generó controversia, ya que los grupos parlamentarios opositores argumentaron que la pregunta se enfocaba a la “Ratificación” de mandato y no a la revocación.

En la sesión de la Comisión Permanente del jueves 19 de agosto de 2019 se puso a discusión la realización de un tercer periodo extraordinario para analizar y aprobar en las Cámaras del Congreso de la Unión tres asuntos; uno de ellos era la Ley Federal de Revocación de Mandato.

La Comisión Permanente desechó el dictamen que convocaba a un Tercer Periodo Extraordinario de Sesiones, ya que no alcanzó la mayoría calificada: recibió 37 votos, de ellos 24 fueron a favor, 13 en contra y cero abstenciones. La legislación secundaria de revocación de mandato se discutirá en el inicio de la LXV Legislatura en septiembre de 2021.

Sobre el mismo tema, la senadora Claudia Ruiz Massieu Salinas, del grupo parlamentario del PRI, el 9 de agosto presentó iniciativa con proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Revocación de Mandato. Propone la regulación y establece como garantía el derecho de los ciudadanos a participar y votar por la revocación de mandato del titular del poder Ejecutivo, faculta al INE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial como las instituciones responsables de la realización e implantación de este mecanismo de participación ciudadana.

En la misma fecha el senador Damián Zepeda Vidales, del grupo parlamentario del PAN, presentó una iniciativa que expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.

En el *Diario Oficial de la Federación*, el 19 de mayo de 2021, se publicó el Decreto que reforma la Ley Federal de Consulta Popular con la finalidad de agilizar y modernizar este ejercicio democrático. Dicho decreto tuvo como antecedente en la Cámara de Diputados el dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, con base en el análisis de nueve iniciativas sobre el tema.

A modo de cierre. Reflexiones finales

Los MDD se han venido implementando de manera paulatina en varios países y en particular en América Latina como complemento de la democracia representativa y como una respuesta ciudadana a la crisis de los partidos políticos, la credibilidad en la democracia y lo que se ha llamado *crisis de representación*.

Es posible vislumbrar que si bien la adopción de una democracia directa como forma de gobierno resulta utópica en la actualidad debido al gran tamaño poblacional de las naciones, los esfuerzos de los gobiernos por fomentar una democracia participativa a través de mecanismos de democracia directa dan la apertura a una nueva manera de entender la política y la vida pública por medio del consenso mayoritario del *demos*, ya no sólo en la elección de los representantes, sino también en la toma de decisiones con relación a la esfera pública.

En el caso de la revocación de mandato del presidente de la república, diferentes analistas reconocen la premura del procedimiento y su posible inconstitucionalidad. Explican que en la mayoría de los casos son los electores los que solicitan la revocación, no el gobernante. Es un hecho sumamente paradójico, ya que la oposición no promueve la revocación y no es una demanda ciudadana prioritaria.

De llevarse a cabo el ejercicio de revocación de mandato en 2022, analistas políticos consideran que son más los riesgos de la terminación anticipada de un mandato

presidencial y la legislación secundaria pendiente sobre la materia deberá contener reglas claras que eviten la confusión y posteriores acciones de inconstitucionalidad.

ANEXO A

Propuestas de reformas legislativas interpuestas en el Congreso de la Unión relacionadas con mecanismos de democracia directa: consulta popular, referéndum, revocación de mandato (Legislatura LXIV)

Denominación y objetivos de la iniciativa de reforma	Origen de la iniciativa, fecha de presentación y estatus
Cámara de Senadores	
Que adiciona un artículo sexto transitorio, recorriéndose en su orden el subsecuente, al Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato.	Cámara de Senadores 14/10/2020 Sen. Ricardo Monreal Ávila Morena Publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 20 de diciembre de 2019.
Que reforma el Artículo Primero Transitorio del Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular.	Ley Secundaria Cámara de Senadores 05/11/2020 Sen. Mauricio Kuri González PAN Publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 20 de diciembre de 2019.
Adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objetivo establecer como derecho de los ciudadanos participar en las consultas populares y especificar que no podrá ser sometida a consulta popular y referéndum constitucional la reelección del presidente de la república.	Cámara de senadores, Sen. Mónica Fernández Balboa GP de Morena 18 de diciembre de 2018 Negativo
Adiciona las fracciones IX y X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objetivo incorporar el plebiscito como un instrumento de participación ciudadana.	Cámara de senadores, Sen. Kenia López Rabadán GP del PAN 16 de octubre de 2018 Negativo
Adiciona las fracciones IX y X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objetivo incorporar el referéndum y plebiscito como un instrumento de participación ciudadana.	Cámara de Senadores, Sen. Mónica Fernández Balboa GP de Morena 25 de octubre de 2018 Negativo

Denominación y objetivos de la iniciativa de reforma	Origen de la iniciativa, fecha de presentación y estatus
<p>Reforma los artículos 1°, 35, 36, 73 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>La iniciativa tiene por objetivo establecer la figura del referéndum constitucional cuando se presenten reformas constitucionales en materia de derechos humanos.</p>	<p>Cámara de Senadores, Sen. Geovanna del Carmen Bañuelos de la Torre</p> <p>GP del PT</p> <p>12 de diciembre de 2019</p> <p>Pendiente</p>
<p>Reforma el inciso n) del artículo 54 y se deroga el inciso d) del artículo 289 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman, adicionan y se recorren en lo subsecuente, diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; y se crea la Ley Federal de Participación Ciudadana y se abroga la Ley Federal de Consulta Popular.</p> <p>La iniciativa tiene por objeto reglamentar los mecanismos de participación ciudadana</p>	<p>Cámara de Senadores, Sen. Martha Cecilia Márquez Alvarado</p> <p>GP del PAN</p> <p>4 de diciembre de 2018</p> <p>Pendiente</p>
<p>Reforma los artículos 26, 35, 36 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>La iniciativa tiene por objeto proponer los instrumentos de plebiscito y referéndum a la población para participar en la vida pública.</p>	<p>Cámara de Senadores, Sen. Germán Martínez Cázares</p> <p>GP de Morena</p> <p>6 de octubre de 2020</p> <p>Pendiente</p>
<p>Reforma los artículos 35, 36, 73 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>La iniciativa tiene por objeto establecer el referéndum constitucional.</p>	<p>Cámara de Senadores, Sen. José Clemente Castañeda Hoefflich</p> <p>GP del MC</p> <p>20 de noviembre de 2018</p> <p>Pendiente</p>
<p>Expide la Ley Federal de Revocación de Mandato, Reglamentaria de la fracción IX del artículo 35 constitucional.</p> <p>La iniciativa tiene por objeto regular y garantizar el ejercicio del derecho político de los ciudadanos a solicitar, participar y votar por la revocación del mandato titular de la Presidencia de la República.</p>	<p>Cámara de Senadores, Sen. Claudia Ruiz Massieu Salinas</p> <p>GP del PRI</p> <p>9 de agosto de 2021</p> <p>Pendiente</p>
<p>Que adiciona un artículo sexto transitorio, recorriéndose en su orden el subsecuente, al Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas</p>	<p>Cámara de Senadores</p> <p>14/10/2020</p>

Denominación y objetivos de la iniciativa de reforma	Origen de la iniciativa, fecha de presentación y estatus
diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato.	Sen. Ricardo Monreal Ávila Morena Pendiente
Que reforma y adiciona un segundo párrafo a la fracción VIII, numeral 3 del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Senadores 01/10/2019 Sen. Damián Zepeda Vidales PAN Negativo
Que expide la Ley Federal de Revocación de Mandato.	Comisión Permanente 09/08/2021 Sen. Damián Zepeda Vidales PAN Pendiente
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma Constitucional.	Cámara de Senadores 23/10/2018 Sen. Dante Alfonso Delgado Rannauro MC Negativo
Que reforma los numerales 1°, 2° y 5° de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Senadores 05/11/2020 Sen. Jesús Lucía Trasviña Waldenrat Morena Pendiente
Que reforma los artículos 35 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos en materia de consulta popular.	Cámara de Senadores 29/11/2018 Sen. Alejandro González Yáñez PT Pendiente
Reforma los artículos 36, fracción III; y 73, fracción XXIX-Q; y adiciona las fracciones IX y X al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto fortalecer la participación ciudadana a través de las figuras de referéndum y plebiscito.	Cámara de senadores, Sen. Juan Manuel Zepeda Hernández GP del PRD 23 de octubre de 2018 Negativo
Reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto establecer la revocación de mandato a través de la consulta popular.	Cámara de Senadores, Sen. Salomón Jara Cruz GP de Morena 13 de septiembre de 2018 Negativo

Denominación y objetivos de la iniciativa de reforma	Origen de la iniciativa, fecha de presentación y estatus
Reforma los artículos 36, 73, 84, 115, 116, 122 y adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto establecer la revocación de mandato.	Cámara de senadores Sen. Juan Manuel Zepeda Hernández GP del PRD 11 de octubre de 2018 Negativo
Que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Senadores 19/03/2019 Sen. Manuel Añorve Baños PRI Negativo
Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto incluir la figura de revocación de mandato en la Constitución.	Cámara de Senadores, Sen. Lucía Virginia Meza Guzmán GP de Morena 18 de septiembre de 2018 Negativo
Cámara de Diputados	
Reforma los artículos 35, 83, 84 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto establecer las figuras de plebiscito, referéndum y consultas de revocación de mandato.	Cámara de Diputados, Dip. María Alemán Muñoz Castillo GP del PRI 20 de noviembre de 2018 Publicado en D.O.F. El 20-dic-2019
Reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revocación de mandato. La iniciativa tiene por objeto establecer el procedimiento para la revocación de mandato del presidente de la república.	Cámara de Diputados, Dip. Merary Villegas Sánchez GP del Morena 27 de septiembre de 2018 Publicado en D.O.F. El 20-dic-2019
Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revocación de mandato. La iniciativa tiene por objeto establecer la revocación del mandato del presidente de la república, los gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México.	Cámara de Diputados, Dip. María de los Dolores Padierna Luna GP del Morena 18 de octubre de 2018 Publicado en D.O.F. El 20-dic-2019

Denominación y objetivos de la iniciativa de reforma	Origen de la iniciativa, fecha de presentación y estatus
<p>Reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley General de Participación Ciudadana. La iniciativa tiene por objeto establecer diversos mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>Cámara de Diputados, Dip. María Alemán Muñoz Castillo</p> <p>GP del PRI</p> <p>9 de octubre de 2018</p> <p>Publicado en D.O.F. El 20-dic-2019</p>
<p>Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revocación de mandato. Reforma Constitucional.</p>	<p>Cámara de Diputados 20/11/2018 MC</p> <p>Publicado en D.O.F. El 20-dic-2019</p>
<p>Que reforma y adiciona los artículos 35 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Cámara de Diputados 04/10/2018</p> <p>Dip. Mary Carmen Bernal Martínez PT</p> <p>Publicado en D.O.F. El 20-dic-2019</p>
<p>Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular.</p> <p>La iniciativa tiene por objeto garantizar el ejercicio del derecho a la consulta popular a nivel federal y regional.</p>	<p>Ley Secundaria</p> <p>Cámara de Diputados 13/10/2020</p> <p>Dip. Pablo Gómez Álvarez Morena</p> <p>Publicado en D.O.F. El 19-may-2021</p>
<p>Que reforma el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular.</p>	<p>Ley Secundaria</p> <p>Cámara de Diputados</p> <p>08/09/2020 Dip. Carlos Iván Ayala Bobadilla Morena</p> <p>Publicado en D.O.F. El 19-may-2021</p>
<p>Que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular.</p>	<p>Ley Secundaria</p> <p>Comisión Permanente 20/05/2020</p>

Denominación y objetivos de la iniciativa de reforma	Origen de la iniciativa, fecha de presentación y estatus
	<p>Dip. José Del Carmen Gómez Quej PAN</p> <p>Publicado en D.O.F. El 19-may-2021</p>
<p>Que reforma el artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular.</p>	<p>Ley Secundaria</p> <p>Cámara de Diputados 01/09/2020</p> <p>Dip. Javier Ariel Hidalgo Ponce</p> <p>Morena</p> <p>Publicado en D.O.F. El 19-may-2021</p>
<p>Que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular.</p>	<p>Ley Secundaria</p> <p>Cámara de Diputados</p> <p>19/03/2020</p> <p>Dip. Frida Alejandra Esparza Márquez</p> <p>PRD</p> <p>Publicado en D.O.F. El 19-may-2021</p>
<p>Reforma y adiciona los artículos 35, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La iniciativa tiene por objeto garantizar el derecho de los ciudadanos para participar en la solución de problemas públicos y en el mejoramiento de normas y leyes a través de mecanismos de participación ciudadana.</p>	<p>Cámara de Diputados, Dip. María Guadalupe Román Ávila</p> <p>GP del Morena</p> <p>15 de octubre de 2020</p> <p>Pendiente</p>
<p>Que adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p>Comisión Permanente</p> <p>09/08/2021</p> <p>Dip. Dulce María Sauri Riancho</p> <p>PRI</p> <p>Pendiente</p>