



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
NÚMERO 29/2000 Y SUS ACUMULADAS
30/2000, 32/2000, 33/2000 Y 36/2000,
PROMOVIDAS, RESPECTIVAMENTE,
POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS:
ACCIÓN NACIONAL, DE LA SOCIEDAD
NACIONALISTA, CONVERGENCIA POR
LA DEMOCRACIA, DEL TRABAJO, ASÍ
COMO EL DE ALIANZA SOCIAL.**



**OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
EN RESPUESTA A LA CONSULTA FORMULADA POR EL
SEÑOR MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN, DON JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO,
CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO
68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE
LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS.**

Ante todo, cabe establecer que, de un análisis integral de los escritos presentados por los partidos Acción Nacional, de la Sociedad Nacionalista, Convergencia por la Democracia y del Trabajo, en las acciones de inconstitucionalidad 29/2000 y sus acumuladas, 30/2000, 32/2000, 33/2000, respecto de las cuales se solicitó opinión a esta Sala Superior, quedando registrada con el expediente SUP-AES-016/2000, así como la acción de inconstitucionalidad número 36/2000, acumulada a las anteriores, en el expediente relativo que se tramita ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, promovida por Alianza Social, de la cual también se solicitó opinión a este mismo órgano jurisdiccional, formándose el expediente SUP-AES-017/2000, se advierte que, ambos casos, tratan de asuntos estrictamente vinculados entre sí, por lo que, con fundamento en lo dispuesto en artículo 73,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

fracción IX, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, procede se acumule el expediente SUP-AES-017/2000 al SUP-AES-016/2000, por ser éste el más antiguo, con la exclusiva finalidad de que la opinión respectiva se emita de manera conjunta, en tanto que, las autoridades que emitieron la norma general cuya validez se reclama, así como el medio oficial en que ésta se publicó, se relacionan con el mismo decreto impugnado en todas las acciones de inconstitucionalidad sobre las que se solicita nuestra opinión; tan es así, que con posterioridad a dicha solicitud, el Ministro instructor ya acumuló las acciones de inconstitucionalidad respectivas; habida cuenta que los motivos de invalidez argüidos en la acción de inconstitucionalidad 36/2000 relativa al SUP-AES-017/2000, son idénticos a los hechos valer en una de las demandas que originaron la petición de la opinión expediente SUP-AES-016/2000.

Precisado lo anterior, es de aclararse que la presente opinión no se ocupará de los conceptos de invalidez en los que se aduce, en esencia, que el Congreso del Estado de Chiapas incumplió con las formalidades que establece el artículo 83 y sus correlativos de la Constitución Política de esa Entidad Federativa, así como los artículos 113, fracción XXII, y 311, fracción VIII, del Código Electoral de ese Estado, ni se observó el procedimiento establecido en los numerales 33, 36, 37 y 38, fracción XXIV, de la Ley Orgánica Municipal, por cuanto, afirman, que indebidamente para la emisión del Decreto 216 combatido, en el que se reformaron los artículos 10, 16, 19, 27, 29, 42, 69, 71, 72 y 79 todos de la Constitución Política local y de los artículos primero al décimo tercero transitorios del decreto impugnado, no se tomaron en cuenta las propuestas del formato de concordia; las del Consejo Estatal Electoral, ni las del Tribunal Electoral del Estado, así como las de varios de los partidos políticos; y el aspecto relativo al hecho de que en el proceso de promulgación del decreto de mérito,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

sólo se tomó en consideración a ochenta y dos ayuntamientos, quienes emitieron su opinión al respecto en un término de tres días, sin que se respetara el término de quince que establece el artículo 83 de la Constitución Local, lo que impidió al resto de los municipios emitir su observación a la adición en comento. Que el primero de noviembre se presentó el Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral, con una fe de erratas, en la que cambia el sentido del artículo 7º transitorio de la Carta Política Estatal, modificando la fecha de instalación del Consejo General del referido Instituto, agregando “a más tardar el primero de diciembre”, en lugar de “deberá quedar instalado el día primero de diciembre”, por lo que, con tal proceder se pretende entrar en funciones con anterioridad a la fecha establecida en la norma. Que no se siguió el procedimiento por parte de la Comisión de Gobernación y puntos constitucionales para el debido dictamen legislativo, la cual se extralimitó al legislar, en lugar de dictaminar, toda vez que la función de las comisiones dictaminadoras es conocer el concepto, definición y naturaleza de la iniciativa que se presenta a dictamen, emitir un texto informativo preparatorio sustentando adecuadamente los razonamientos que deben fundar y sin la existencia de un dictamen las Cámaras no pueden iniciar el procedimiento de discusión y el de la consecuente aprobación de la norma.

Lo anterior es así, en virtud de que, al ser esta Sala Superior un órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, la opinión que externe debe circunscribirse a las cuestiones propias de tal rama del derecho, inmersas en el problema jurídico planteado a través de la citada acción. Y como quiera que, en los referidos conceptos de invalidez se alegan cuestiones que no involucran alguna de naturaleza eminentemente electoral, este Tribunal se abstiene de emitir su parecer al respecto, ya que, si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede solicitarla cuando se trate de asuntos de esa índole, tal clase de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

opiniones, como se anotó, debe concretarse a cuestiones propias de la materia electoral.

En otro aspecto, también es menester dejar aclarado que no pasa inadvertido a esta Sala Superior que la norma general cuya validez se reclamó en atención a la reforma concerniente al inicio del proceso electoral ordinario publicado por decreto 206, guarda una relación estrecha con los presentes expedientes, por lo que, las argumentaciones realizadas en la diversa opinión sometida a la consideración de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a las acciones de inconstitucionalidad registradas con el expediente SUP-AES-014/2000, en donde esta Sala Superior, con base a las consideraciones que al efecto vertió y que con la finalidad de evitar repeticiones innecesarias en la presente opinión, se tienen aquí por reproducidas en todos sus términos como si a la letra se insertasen, llegó a las siguientes conclusiones: “PRIMERA. El decreto impugnado constituye una modificación legal fundamental que materialmente afecta la validez de las disposiciones relativas al inicio del proceso electoral, contenidas en los artículos 97 y 111 del Código Electoral del Estado de Chiapas, así como a las distintas etapas el proceso electoral y actos que en ellas ocurren. SEGUNDA. El decreto 206 que adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política de Chiapas fue expedido dentro del proceso electoral y como éste reúne el carácter de fundamental por contener una disposición que modifica sustancialmente el inicio del proceso electoral, es patente que con la expedición de tal adición se conculca el principio de certeza, rector de la materia electoral, porque impide a los participantes en el proceso electoral gozar de la seguridad que las normas electorales no sean alteradas en el desarrollo de dicho proceso, propiciándose indebidamente el cambio del marco jurídico, de acuerdo con las circunstancias políticas derivadas de los resultados electorales. TERCERA. El decreto impugnado vulnera la finalidad perseguida por el constituyente en el artículo 105, fracción II, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en evitar que las reformas legislativas en materia electoral ocurran alejadas de la celebración de todo proceso electoral”.





TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

En esta tesitura, acorde con la opinión antes mencionada resultaría incuestionable que el Decreto 216 que reforma y adiciona la Constitución Política del Estado de Chiapas, al tener apoyo en lo que dispone el decreto 206, a que se hizo mención en la opinión SUP-AES-014/2000, violaría los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el diverso artículo 105, fracción II, inciso f), de la propia ley fundamental, toda vez que, en este precepto, el constituyente reformador de la Constitución ordenó que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, toda vez que, en la especie el referido Decreto que se impugna de inconstitucional y a que se refiere la presente opinión, además de que se publicó el veinte de octubre del año en curso, sucede que, al tener su fundamento en lo que establece la disposición tildada de apartada de la Constitución en las acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el SUP-AES-014/2000, como tal norma podría resultar inconstitucional, igual suerte, por idéntico motivo, deberá de correr las que aquí se cuestionan, habida cuenta que, como se apuntó, en el decreto atinente se publicó el veinte de octubre último y según lo disponen los vigentes artículos 97 y 111 del Código Electoral del Estado de Chiapas, el proceso electoral iniciará con la primera reunión que realice el Consejo Estatal Electoral dentro de los primeros quince días del mes de enero del año de la elección ordinaria, en este caso el dos mil uno, o sea, que entre ambas fechas, no mediarían los noventa días a que se hace referencia el invocado artículo 105, fracción II, inciso f) de nuestra Carta Magna.

Por otra parte, en relación al aspecto de la acción de inconstitucionalidad que tiene que ver con la figura del plebiscito,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

consignada en la fracción XXVII, del artículo 42, de la Constitución Política del Estado de Chiapas, que por cierto establece:

“Artículo 42.- Son facultades y obligaciones del Gobernador:

I a la XXVI.- IDEM.

XVII. Convocar a plebiscito en los términos que establezca esta Constitución y la Ley de la Materia, la cual dispondrá los requisitos, alcances, términos y procedimientos, a los que estará sujeto el ejercicio de esta facultad.

A través del plebiscito, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, podrá consultar a la ciudadanía para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que no interfieran o impliquen actos o resoluciones de los poderes legislativo y judicial”, cabe señalar que, se trata de un tema complejo por cuanto que a la fecha existen diversas y muy variadas posturas en torno a esa figura del plebiscito que, dicho sea de paso, se vincula con las de referéndum e iniciativa popular, por constituir columnas estructurales del concepto de democracia, concretamente de lo que los doctrinistas denominan democracia participativa o semidirecta.

Así, es menester aludir el concepto de democracia, y a su evolución histórica, dado que, el tema a desarrollar atinente al plebiscito, se encuentra indisolublemente inmerso en esa institución. Jean-Francois Prued'Home, en su obra Consulta Popular y Democracia Directa, publicada por el Instituto Federal Electoral, en los Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Tomo 15, página siete a nueve, sintetiza la evolución de la democracia en los términos siguientes:

“En la Grecia clásica la democracia no tenía el significado que le otorgamos en nuestros días; de hecho, sólo una pequeña parte de la sociedad griega, era considerada como Ciudadanía. En esa época la democracia directa era posible gracias a las condiciones geográficas, demográficas y a la disponibilidad de tiempo para dedicar un espacio importante a los asuntos de gobierno. Posteriormente fue la democracia representativa la que pasó a ocupar el primer plano debido, principalmente, a que las condiciones que hacían posible las



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

prácticas de democracia directa cambiaron radicalmente a partir de los procesos de emancipación popular en Europa en el siglo XVI.

Durante la época moderna, ha subsistido el debate sobre la democracia en sus dos formas: directa y representativa; sus diferencias, posibilidades y formas de interrelación. Es decir que, por una parte, prevalece la idea de que la democracia es una forma de gobierno que debe incluir a todos y a cada uno de los ciudadanos que conforman un grupo social dado y, por la otra, debe admitirse el hecho de que las sociedades actuales, complejas y que abarcan grandes poblaciones y áreas geográficas, no cuentan con las condiciones para mantener un sistema de gobierno en el cual todos los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones políticas.

La necesidad de legitimar las decisiones gubernamentales y los regímenes políticos sobre la base de la capacidad de participación política de la ciudadanía, ha puesto nuevamente sobre la mesa de discusión la conveniencia de buscar mecanismos que integren estas dos formas de democracia...”

A decir de Luis Aguiar de Luque (Democracia Directa y Estado Constitucional, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho reunidas, Madrid, 1977, página 4 y siguientes), el reconocimiento de la igualdad natural del hombre, así como de la existencia de unos derechos naturales inalienables y de una fundamentación social del poder, necesariamente conducía a una participación popular de las decisiones comunitarias, a semejanza del ideal democrático de la Grecia antigua, pero con una sociedad compuesta de hombres formalmente libres e iguales. Este pensamiento liberal se vio escindido en dos tendencias diametralmente opuestas de la participación política: la directa y la representativa. Las razones que evidenciaban la inviabilidad de una democracia directa dentro de un Estado liberal, condujeron al establecimiento del modelo de Estado liberal-constitucional bajo formas esencialmente representativas, lo cual no supuso la total desaparición de la participación directa, pues “ya desde los primeros momentos del movimiento constitucional aparecen ciertas instituciones que inspiradas en la Democracia Directa, intentan poner en práctica



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

la participación popular directa en el marco del ordenamiento constitucional, dando a éstos un carácter excepcional y reservándolas para aquellas cuestiones de especial relevancia, intentando, a través de ellas, establecer una base de legitimidad democrática en el Estado Constitucional”. Lo anterior, como consecuencia lógica de reacción contra la total delegación del poder (requisito básico de la democracia representativa), esto es, su objetivo es rescatar, así sea parcialmente, las pautas éticas de la democracia directa desdibujadas por la indirecta, en donde se limita el rol del ciudadano al de un pasivo receptor de ideas y de sufragante.

Antes de mencionar brevemente en qué consisten algunas de las formas de participación semidirecta, a continuación, se establecen diversos conceptos de los términos democracia, plebiscito, referéndum e iniciativa popular:

Andrés Serra Rojas, en su obra Ciencia Política, editorial Porrúa, 10 edición, México, 1991, páginas 591 y 592, la define como: “un sistema o régimen político, una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamentales para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones.” Y continua afirmando: “En términos generales, la Democracia es una forma de gobierno, - no del Estado -, en la que el pueblo es el origen, el sostén y la justificación del poder público. La participación del pueblo en las funciones públicas constituye las instituciones democráticas, que por otra parte, se establecen para beneficio del propio pueblo.”... “La Democracia es una idea potente. Lo es así porque respeta el deseo natural en todo hombre de participar en su propio Gobierno. Es poderosa porque está fundada en la creencia de que todo hombre se encuentra capacitado para aprender el arte de su autogobierno. Y es bien sabido por todo el mundo que la fe en esta capacidad y el reconocimiento de este deseo conmueven las aspiraciones más hondas y penetrantes del hombre”. (Diversos autores. “La fuerza de la idea democrática.” Editorial Uthea., número 211, página V, 1964)”



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Pablo Lucas Verdú (en su libro *Curso de Derecho Político*, volumen II, editorial Tecnos, página 233, Madrid, citado por Serra Rojas), la define como: “un régimen político que institucionaliza la participación de todo el pueblo, en la organización y ejercicio del poder político mediante la intercomunicación y diálogo permanentes entre gobernantes y gobernados y el respeto de los derechos y libertades fundamentales dentro de una justa estructura socioeconómica.”

De las definiciones anteriores, respecto a la democracia, se puede advertir que existe una evidente mezcla entre las conceptualizaciones de República y Democracia, o la forma de gobierno y régimen.

Por su parte, George Burdeau, en su obra denominada “La Democracia. Ensayo Sintético”, publicada por la Editorial Ariel, página 19, al ocuparse de este concepto “democracia”, no hace referencia, ni por el nombre ni por las características, a la forma de gobierno, sino hasta el final de la misma, cuando argumenta que la democracia es casi accesoriamente una forma de gobierno, por lo que se puede concluir que para dicho autor la democracia es lo que cubre a las instituciones en su actuar, o sea una forma de proceder, y gracias a esa forma de actuar, trae por consiguiente que a dichas instituciones se les catalogue como democráticas.

Asimismo, según la definición de la Academia de la Lengua, correspondiente a la Española (vigésima primera edición, Editorial Espasa Calpe, S.A., página 678), el vocablo democracia, significa: “f. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. 2. Predominio político del pueblo en un Estado”. Así pues, al indicarse que la democracia es una doctrina se está refiriendo a que es algo que debe ser objeto de enseñanza y ese algo es de carácter político, la cual debe



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

favorecer la intervención del pueblo en el gobierno, y en cuyo gobierno debe buscar el mejoramiento de la condición del pueblo.

En este orden de ideas, el término democracia válidamente puede entenderse como un sistema de vida o sea como el régimen, una forma, una actitud frente a la vida tendiente al constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo, sin importar religión, posición social y situación cultural, es el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en base a los derechos que el propio hombre posee; en el citado Diccionario de la Real Academia, se entiende por plebiscito la “resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos”, o bien, la “consulta al voto popular para que se apruebe la política de poderes mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende”.

A su vez, José A. Silie Gatón (Tratado de Derecho Electoral, imprenta del INCAT, Santo Domingo, República Dominicana, 1994, página 450), considera que esta institución puede considerarse hoy en día como: “la consulta al voto popular directo, para que apruebe o desapruébe un cambio político de importancia”, por lo que las finalidades concretas pueden ser del más variado contenido: adhesión a una determinada forma de gobierno; decisión sobre la incorporación a otro pueblo de todo o parte de su territorio; medidas de gobierno y, en sí, a determinar la existencia de todo mecanismo constitucional. Para la mayoría de los autores, el plebiscito surgió como elemento político decisorio de un hecho también político, a diferencia del referéndum que, como se verá enseguida, tiene como objetivo opinar mediante el voto la vigencia o no de una ley o un acto administrativo.

Por otra parte, es menester establecer que tratándose del concepto de plebiscito, Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Aquino (en el Diccionario Electoral 2000, editado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos, Asociación Civil, primera edición, noviembre 1999, páginas 552 y siguientes), en torno al plebiscito consideran lo que a continuación se transcribe:

“Consulta directa que hace al pueblo el poder ejecutivo, para que exprese su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado. Un plebiscito supone que no se ha aprobado ningún proyecto previamente, aunque también se presenta cuando un electorado da su veredicto sobre un cambio de régimen propuesto, o ratifica como tal un cambio si este ya ocurrió.

La voz que se deriva del latín *plebis-citum*, de *plebis*-pueblo y *scitum*-decisión. Literalmente, resolución del pueblo.

En la actualidad, en los regímenes democráticos, el plebiscito funciona como un procedimiento de consulta directa a las personas sobre algún asunto político de excepcional importancia en la vida colectiva, que por comprometer el destino nacional, requiere el expreso consentimiento de los ciudadanos. Como medio de expresión de opinión popular, el plebiscito es una genuina manifestación de democracia directa.

Es una forma de votación de todo el pueblo, por lo que también se conoce como la ley de la gente.

El plebiscito se ha utilizado para decidir la nacionalidad de los habitantes de un territorio disputado entre varias naciones, para legalizar anexiones territoriales, para caso de autodeterminación nacional y para resolver problemas relacionados con las minorías.

En los regímenes autoritarios, ha servido en la práctica para ratificar en su puesto al Jefe de un Estado, que generalmente ha llegado al poder en forma ilegal. Mediante el plebiscito los dictadores legitiman su actuación y afianzan su poder autocrático y usurpado, y mediante un sí o un no, presionan a la población consultada para decidir sobre una medida política importante.

El plebiscito empleado con fines electorales, produce una abusiva restricción de la libertad de los ciudadanos, ya que éstos no pueden optar más que por una posibilidad: la del candidato oficial, que es al mismo tiempo el gobernante. No se da, por tanto, una clara e inequívoca manifestación de voluntad capaz de conferir al designado un título legítimo para gobernar. En tales condiciones, quien pretendiera derivar de un plebiscito su facultad de mando



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

obraría como un usurpador, aun cuando esté en posesión de los medios materiales para poderlo hacer con eficacia.

En una situación como ésta, el plebiscito suplanta a las elecciones, dando como resultado que el consenso popular no subordina el poder a la masa de gobernados, sino que lo eleva aún más.

De ahí que el plebiscito con fines de manipulación, lo ha convertido en ocasiones en instrumento para armonizar a los regímenes surgidos al margen del derecho. Por este motivo, muchos insisten en que el plebiscito, dentro de un régimen democrático, no debe ser un medio de elección de gobernantes —que para eso existe la función electoral—, ni menos un arbitrio para legitimar poderes fácticos, sino un instrumento de expresión de la voluntad popular sobre problemas políticos de excepcional importancia en la vida de la comunidad.

La diferencia entre el plebiscito y el referéndum consiste en que el primero es un procedimiento de legitimidad política y el segundo de legitimidad jurídica. El plebiscito es la consulta al pueblo referida exclusivamente a problemas de índole política, mientras que el referéndum comprende únicamente cuestiones jurídicas. En el referéndum el pueblo se manifiesta sobre una medida aprobada ya por el poder legislativo como proyecto de ley. Sin embargo, un referéndum puede adquirir las cualidades de un plebiscito de ipso si un gobernante o la gente vincula éste a asuntos de un cambio de régimen.

El plebiscito tuvo su origen en la antigua Roma. Era el método que se utilizaba, en tiempos de la República, para aprobar ciertas leyes que obligaban solamente a los plebeyos. Los ciudadanos comunes, separados de los patricios y senadores, votaban por una ley a petición del magistrado popular al que llamaban tribuno. Un plebiscito era una resolución aprobada por el Comitia Tributa y sometida a la aprobación del Senado sobre asuntos de especial interés para la plebe o clase de ciudadanos comunes.

A partir de la Lex Hortensia, 287 a.c., adquieren valor de ley los acuerdos votados por los plebeyos a propuesta de sus tribunos. Posteriormente, el *ius agendi cum plebe* fue utilizado por los emperadores romanos para buscar el apoyo popular a decisiones eminentemente políticas, que generalmente buscaban aumentar el poder del César, en detrimento de las otras instituciones políticas, por esta razón cayó en descrédito. La antigua práctica de los romanos ha pasado al derecho público moderno en las formas de plebiscito y de referéndum.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Algunos ejemplos de plebiscitos incluyen aquel que confirió en 1802 el status de Cónsul de por Vida y Emperador, en 1804, a Napoleón, así como el que decidió la separación de Noruega de Suecia en 1905”.

Por su parte, Bernhard Thibaut, en su ensayo titulado: “Instituciones de democracia directa”, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto en “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1998, páginas 67 y 68, señala:

“El concepto de ‘instituciones de democracia directa’ se refiere a aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo (congreso o parlamento) o sea el ejecutivo (presidencia). Hay una gran multitud de distintas instituciones de este tipo. No resulta posible alcanzar una claridad terminológica con base en los conceptos empleados normalmente. Es cierto que el uso de algunas expresiones terminológicas de la doctrina constitucional se ha afianzado en los países con una tradición de democracia directa (sobre todo en Suiza y Francia). Allí, estas expresiones ponen además su sello en el habla cotidiana. No obstante, las definiciones casi nunca son compatibles fuera del ámbito nacional respectivo, lo que es en especial válido respecto de los conceptos básicos de plebiscito y referéndum. En general, no hay ni el habla cotidiana ni en el lenguaje científico definiciones generalmente aceptadas de los varios conceptos existentes”.

Respecto del término referéndum es considerado por el diccionario citado en último lugar, como; “el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos, para la ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes”.

En términos más precisos, lo define Miguel Ángel Ekmekdjian (Tratado de Derecho Constitucional, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1993, Tomo I, página 140), como “el proceso destinado a consultar a la ciudadanía, a efectos de convalidar (en caso de resultado afirmativo) determinados actos de gobierno, especialmente de carácter legislativo”.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Si bien el referéndum tiene un parentesco histórico con el plebiscito, la similitud o confusión se ha dado en la práctica, ya que indistintamente han sido usados ambos términos para obtener opinión del pueblo en cuanto a hechos de una u otra naturaleza, sin que se delimite con certeza del término, amén de que tanto para uno como para el otro, es suficiente en sí o un no en la consulta popular. Como ya se advirtió, la diferencia esencial consiste en que el plebiscito no afecta actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos, medidas de gobierno y a las materias relativas a la forma de gobierno. Por el contrario, en el referéndum la ciudadanía emite su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico.

Cabe advertir, sin embargo, que Gladio Gemma, en el Diccionario de Política, sexta edición, 1991, volumen 2, página 1183, publicado por Siglo XXI Editores México; se pronuncia en el sentido de que si bien es cierto que los estudiosos en general sostienen que existe una diferencia, las definiciones que dan de plebiscito y que deberían distinguirlo del referéndum no se armonizan con el uso del lenguaje que ofrece la praxis histórica. Añade el autor en cuestión, que en realidad los dos términos son sinónimos, en donde sólo es de destacarse una diferencia histórica: plebiscito se utiliza para indicar sucesos excepcionales, normalmente fuera de las previsiones constitucionales, esto es, pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales, y sobre todo, sobre hechos o sucesos -y no actos normativos- que debido a su excepcionalidad no encuentra una disciplina constitucional. En contrasentido, al referéndum se caracteriza por una mayor regularidad y, en consecuencia, por ser objeto de disciplina constitucional.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

El referéndum se clasifica por sus efectos en consultivo, modificativo o abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal o regional. Especial mención merece el referéndum consultivo y el arbitral: el primero consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre determinada decisión a tomarse posteriormente; el segundo es propiamente político, con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para establecer el equilibrio constitucional.

Atendiendo a los distintos ordenamientos estatales, Pablo Biscaretti Di Ruffia, en su obra denominada Derecho Constitucional de Editorial Tecnos, Madrid, 1973, página 422, realiza en forma más estricta una clasificación de la que probablemente sea la figura de democracia semidirecta más reconocida y estudiada. Dicha división atiende a los criterios de materia, al tiempo de su realización, efectos jurídicos, fundamento jurídico, eficacia jurídica, alcances y ubicación en el procedimiento de formulación y sanción legislativa:

A) Materia: puede distinguirse entre referéndum constitucional cuando la consulta se hace sobre la formación o sanción de un acto del órgano constituyente, o cuando se toma la decisión sobre la futura forma de Estado; referéndum legislativo cuando se refiere a la aprobación o rechazo de una reforma o de una ley propuesta por el órgano legislativo; y referéndum administrativo, mismo que tiene por objeto obtener la aprobación o rechazo de actos de esta naturaleza.

B) Tiempo de su realización: se habla de referéndum sucesivo, cuando se realiza inmediatamente después de efectuado el acto estatal a sancionar; y referéndum preventivo o programático, si se realiza antes de que el órgano estatal lo apruebe.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

C) Efectos jurídicos: referéndum constitutivo, si tiene por objeto otorgar eficacia a una norma; y referéndum abrogativo, cuando pretende dejar sin efecto una norma ya vigente, sin sustituirla por otra.

D) Fundamento jurídico: referéndum obligatorio, cuando una ley por mandato constitucional debe someterse necesariamente a la consulta del pueblo electoral; y referéndum facultativo, cuando sólo basta una porción del cuerpo electoral, de una resolución del órgano legislativo, de cierto número de Estados miembros de regiones autónomas o del Jefe de Estado en determinadas circunstancias, para pedir su realización.

E) Eficacia jurídica: referéndum de consulta, aquél que se realiza para la ratificación o rechazo de un acto sometido a la consideración popular sin que tenga carácter obligatorio para los órganos estatales; y referéndum de ratificación, cuando la validez jurídica del acto objeto de consulta, es requisito obligatorio para su existencia jurídica.

F) Alcances: referéndum total, cuando la actividad legislativa toda, incluyendo a las leyes en general, es objeto del mismo; y referéndum parcial, cuando sólo son objeto de él determinadas leyes o actos.

G) Ubicación en el proceso de formulación y sanción legislativa: referéndum *ante legem*, mismo que se realiza antes de la formulación y sanción constitucional legislativa o administrativa, con la finalidad de que el cuerpo electoral opine sobre la conveniencia o inconveniencia de tales medidas; y referéndum *post legem* o de sanción, cuando se hace como un etapa última dentro del proceso de formulación de la ley, siendo el resultado indispensable para su existencia o inexistencia.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

José Silie Gatón, en su obra: “Tratado de derecho electoral”, imprenta del INCAT, Santo Domingo, República Dominicana, 1994, página 451, expone:

“Si bien el referéndum tiene un parentesco histórico con el plebiscito, la similitud o confusión se ha dado en la práctica ya que indistintamente han sido usados ambos términos para obtener opinión del pueblo en cuanto a hechos de una u otra naturaleza, sin que se delimite con certeza el término, amén de que tanto para uno como para otro, es suficiente un sí o un no en la consulta popular. Como ya se advirtió, la diferencia esencial consiste en que el plebiscito no afecta actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos, medidas de gobierno y a las materias relativas a la forma de gobierno. Por el contrario, en el referéndum la ciudadanía emite su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico”.

Finalmente, la iniciativa popular es considerada como el “mecanismo en virtud del cual un ciudadano, un grupo de ciudadanos o una institución intermedia, proponen *motu proprio* la sanción de un proyecto de ley”. Se diferencia del referéndum -cuando éste es ante legem- en que en éste el pronunciamiento del pueblo es requerido por los órganos del Estado; en cambio, en la iniciativa popular la participación de los peticionantes es espontánea. Algunos tratadistas suelen considerarla como una modalidad del derecho de petición.

La iniciativa popular obliga a considerar la norma propuesta, poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes. Normalmente, la iniciativa se ejerce mediante el depósito de un proyecto, firmado por un número determinado de electores, tendiente a solicitar la adopción de una ley o su abrogación, o bien la revisión de la Constitución. De negarse el órgano legislativo a dar curso el proyecto así presentado, en ocasiones da lugar a celebrar una consulta popular, y si la mayoría de ciudadanos adoptan el referido proyecto, el



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

legislador tendrá que admitirla y se aplicará la ley o la reforma así aprobada.

Entre los puntos de vista existentes respecto de los conceptos de democracia directa y semidirecta (aunque en ambos existe la idea de participación política) se ha desarrollado una serie de figuras y mecanismos que tienden a tomar en cuenta la voluntad de los gobernados para la toma de decisiones trascendentales en la vida nacional, para iniciar el procedimiento de creación de leyes o para que éstas tengan valor y vigencia, así como para derogar o abrogar normas jurídicas formalmente válidas. En términos muy generales, puede afirmarse que estas instituciones consisten en mecanismos o procedimientos mediante los cuales, el pueblo participa directamente en la elaboración de ciertos actos de gobierno mismas que la doctrina ha denominado como formas de participación semidirectas, e incluso, algunos autores catalogan a los Estados que las contemplan como “democracias semidirectas”.

La teoría de la democracia semidirecta (llamada por algunos especialistas como participativa) está construida bajo la premisa de que los individuos y sus instituciones no pueden ser considerados en forma separada uno del otro y que no es suficiente la existencia de instituciones representativas a nivel nacional para poder hablar de una auténtica democracia. De igual manera, hay quien opina que este tipo de mecanismos son procesos ideales para la educación civil, ya que enseñan a los ciudadanos acerca de cómo tener control de sus propias vidas y desarrollarse como seres humanos.

Maurice Duverger (Tratado de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 5ª. Edición, 1970, página 126 de Editorial Ariel, Barcelona), sintetiza: “Se distinguen tradicionalmente dos modos de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

intervención directa de los ciudadanos en la vida política: las asambleas generales de ciudadanos que toman por sí mismas las decisiones, constituyendo la “democracia directa” en el sentido tradicional del término, y la participación de los ciudadanos en una decisión elaborada por sus representantes que se llama “democracia semidirecta”. Antes se consideraba a la democracia representativa, a la democracia directa y a la democracia semidirecta como las tres formas esenciales de los regímenes occidentales. Actualmente se reconoce que la primera funciona en todas partes y que está simplemente completada por alguna de las otras dos -o por las dos- en algunos países”.

Bajo las anteriores consideraciones, surgieron durante el siglo XIX figuras como el referéndum, el plebiscito, el veto, el recall y la iniciativa popular, en muy diversas fórmulas y con diferentes denominaciones y funcionalidades, las cuales ha visto incrementar su operatividad en forma sucesiva, lo que las ha hecho de uso frecuente en los sistemas políticos contemporáneos. En efecto, durante el período inmediato a la postguerra, fueron utilizadas como instrumentos de legitimación y consenso para los nuevos regímenes constitucionales forjados a partir del vacío jurídico político producido por la derrota militar de Alemania. Empero, las fórmulas de participación directa dejaron de tener significado en los sistemas políticos europeos, con la excepción de Suiza, en donde siempre se les ha considerado como un elemento habitual del sistema, y Suecia, donde a mediados de la década de los cincuenta se desarrollaron consultas populares sobre temas de interés secundarios. Posteriormente, las instituciones de participación se convirtieron nuevamente en un procedimiento frecuentemente utilizado para la adopción de decisiones, siendo considerados como factores de este fenómeno: el superar tensiones político-sociales y ratificar liderazgos, así como los progresos técnicos que facilitaron la votación.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Respecto a las implicaciones derivadas del uso del plebiscito, referéndum y iniciativa popular, o exceso, de estos mecanismos de participación ciudadana, es de destacar lo señalado por Reihhold Zippelius (Teoría General del Estado (Ciencia de la Política), Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, página 191), quien advierte que las limitaciones de las iniciativas populares y los referenda provienen del hecho de que sólo deben someterse a la decisión popular aquellos asuntos que pueda enjuiciar la colectividad, esto es, cuestiones que su centro de gravedad no dependa de un dictamen técnico, sino de una apreciación ético social, y aún en estos casos, considera que existe el riesgo de que la opinión popular no sea determinada por la ponderación sensata de las cosas, sino por emociones incontroladas. También remarca el riesgo de manipulación demagógica, la manera de selección y formulación de las cuestiones sometidas de manera tal que determine el resultado, así como el hecho de que en los Estados que poseen fuertes elementos de democracia directa o semidirecta han tenido la experiencia de que cuando materialmente se pide demasiado de los ciudadanos activos y se les llama con excesiva frecuencia a votar, se producen signos de cansancio y, de sobremanera, un acentuado decrecimiento de la participación en votaciones y asambleas.

Duverger (Tratado de Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, 5ª. Edición, 1970, página 191 de Editorial Ariel, Barcelona), apunta, por el contrario, que se le reprocha en específico el referéndum que sus resultados son muy conservadores, ejemplificando que la gran mayoría de los referenda suizos han conducido al mantenimiento del *status quo* y al rechazo de los proyectos de reforma, aunque admite que la figura representa la gran ventaja de permitir al conjunto de ciudadanos resolver por sí mismos los problemas



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

importantes y evitar que sus representantes en los órganos de gobierno acaparen todo el poder político, así que “se considera que siempre son superiores las ventajas que los riesgos, por lo que su existencia resulta plenamente justificada”.

Como ya se ha expresado, en la bibliografía sobre las formas de democracia existe una cierta tradición de considerar la democracia representativa y la democracia plebiscitaria como formas contrapuestas de organización política, con base en la dicotomía clásica entre la idea de Sieyés y otros de que la soberanía popular sólo puede realizarse mediante la representación política, por un lado, y la idea asociada con Rousseau de que la soberanía popular no es trasladable, por otro. El principio básico de la democracia representativa es constitutivo prácticamente para todas las democracias modernas; no como último recurso, porque en el estado territorial, en las condiciones de una democracia de masas, simplemente no sería posible poner en práctica un proceso continuo de decisiones directas por la ciudadanía.

El concepto de “instituciones de democracia directa” se refiere a aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo (congreso o parlamento) o sea el ejecutivo (presidencia), es decir, la diferencia fundamental estriba en el objeto del proceso de elección.

Ahora bien, a pesar de la diferencia entre la democracia directa y la representativa, existen elementos comunes a ambas como son: el sufragio, las cualidades del elector, la existencia de un registro electoral y de órganos encargados de llevar a cabo el procedimiento de elección o consulta a la ciudadanía.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

En este sentido, aunque el término “elecciones” está más inmediatamente conectado con el de “representación”, no queda agotado en éste, ya que también hay actividad electoral en los referendos, por lo que la condición de elector es común para votar eligiendo representantes o para optar por el “sí” o el “no” en una consulta popular.

Así, se puede definir el derecho de sufragio activo como el derecho individual de voto de cada uno de los ciudadanos que tienen capacidad para participar en una elección o, más exactamente, en cualquiera de las elecciones públicas que se celebren. En consecuencia, el sufragio es el elemento común y fundamental de la democracia representativa, así como de las instituciones denominadas de democracia directa. Esta doble función del sufragio, se advierte claramente en el artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, cuando establece:

“El sufragio es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de los gobiernos municipales y para la participación en los procesos de plebiscito y referéndum en los términos que establezcan las leyes”.

El sufragio, esencialmente, tiene la característica de universal, igual, libre, directo y secreto. Es universal, por cuanto que, en principio, todo ciudadano tiene derecho de elegir, independientemente de sexo, raza, lengua, ingresos o propiedad, profesión, estamento o clase social, educación, religión o convicción política; es igual, porque cada uno de los votos tiene el mismo valor numérico; es secreto, porque exige que la decisión del elector no sea conocida por otros; es directo en virtud de que el elector mismo determina por cuál de las



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

opciones emite su voto, y es libre en atención a que debe ser ejercido sin coerción ni presión ilícita.

Otro de los elementos comunes de la democracia directa y la representativa consiste en que en ambas se exige que quienes tendrán la calidad de electores cumpla con ciertos requisitos, los cuales, en general, son los mismos para intervenir en los procedimientos para elegir candidatos a cargos públicos. Estos requisitos pueden consistir en tener el carácter de ciudadano, encontrarse inscrito en el registro electoral, contar con un instrumento de identificación como elector, residir en el lugar en que se llevará a cabo el procedimiento de elección o consulta, etc.

Por otra parte, si bien en cuanto a la iniciación del procedimiento de plebiscito, referéndum o iniciativa popular, pueden intervenir el Poder Ejecutivo, el Legislativo o bien un grupo de ciudadanos, el desarrollo de los mecanismos para llevar a cabo la votación generalmente se encomienda a los mismos órganos encargados de las elecciones para la renovación de los poderes públicos (elección de representantes), con la finalidad de que los resultados sean transparentes y confiables, pues para ello, se requiere de un órgano imparcial y especializado. En nuestro país, por citar algunos ejemplos tenemos que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Veracruz-Llave, prevé en su artículo 67, fracción I, que la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos, la realizará el Instituto Electoral Veracruzano; de igual manera, en la Constitución Política del Estado de Jalisco, en su numeral 12, fracción VIII, segundo párrafo, dispone que el Consejo Electoral del Estado tendrá a su cargo la realización de los procesos de plebiscito y referéndum y la declaración de que los ciudadanos que pretendan iniciar un proceso legislativo, representen



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

cuando menos el número establecido por la constitución y las leyes para ejercer ese derecho; y, en la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en su artículo 36, tercer párrafo, señala que la organización, dirección y vigilancia de las elecciones y demás procesos que requieran consulta pública en el Estado estarán a cargo de un organismo público denominado Instituto Estatal Electoral. Otras Entidades Federativas en las que existe una disposición similar son las de Baja California, Tlaxcala y el Distrito Federal.

Con base en lo anterior, es posible concluir que si bien existen opiniones respecto a que los procesos de plebiscito no son propiamente materia electoral, es innegable que estos mecanismos de participación ciudadana tienen elementos identificados con los principios que rigen en esa materia.

En otro aspecto, a nivel constitucional, dentro del marco de la “reforma política”, en el año de 1977 por primera ocasión en nuestro sistema se introdujeron las figuras del referéndum y la iniciativa popular, dentro de las bases del Congreso para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En efecto, los considerandos de la iniciativa de reforma de, entre otros, el artículo 73, fracción VI, estimaban la posibilidad de mejorar la vida política en el Distrito Federal, a través de la introducción de dos formas de participación ciudadana, que habían probado su efectividad en Estados que disponían de vigorosas instituciones democráticas: El referéndum y la iniciativa popular. Dicho mejoramiento devendría de que, a su juicio, los mecanismos de participación semidirecta constituyen medios complementarios tendientes a buscar el consenso y la expresión popular en los actos de gobierno, lo que permitiría a su vez a los ciudadanos de la capital de la República intervenir en la formación de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los principales servicios públicos que se prestan.

Fueron pocos los debates que sobre este punto en específico se originaron en la Cámara de Diputados, dentro del procedimiento de reforma constitucional. El día 19 de octubre, el Diputado Eugenio Soto Sánchez, en su intervención, tras hacer una síntesis de las diversas clasificaciones que sobre estas figuras la teoría ha elaborado, calificó que: “tanto la iniciativa popular como el referéndum... debidamente adecuadas a la idiosincrasia del pueblo mexicano darán óptimo resultados en nuestro proceso democrático... porque al establecer el referéndum, los ordenamientos legales que se prevén para tener plena vigencia después de haber sido acordados tendrán que ser sometidos a la consulta de todos los ciudadanos con derecho a voto y así la ciudadanía del Distrito Federal, en pleno ejercicio de sus derechos, tendrá plena intervención en lo relativo a sus leyes y será decisiva para que regulen, de conformidad a su propia voluntad, los actos y los hechos de su vida cotidiana y que dichos ordenamientos contemplen, rechazando así los que puedan perjudicar y aprobando o respaldando todo aquello que los beneficie, lo que permitirá una mayor identificación entre gobernantes y gobernados y más aún, propiciando el diálogo tan necesario y útil en esta metrópoli de más de diez millones de mexicanos, y siendo fundamental para nosotros dichos diálogos, toda vez que estamos firmemente convencidos que la mejor forma de gobernar es estableciendo el diálogo permanente entre pueblo y gobierno, lo mismo que para estrechar fuerzas que para disminuir diferencias; lo mismo en la tranquilidad que cuando se pretenda quebrantar la paz”.

Aprobada y publicada la reforma constitucional, la redacción del artículo en cuestión fue la siguiente:

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

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

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



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

La ley secundaria que finalmente determinó los ordenamientos y las materias que podían ser objeto de referéndum y de iniciativa popular, así como sus procedimientos específicos, resultó ser la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal de diciembre de 1978. En dicho ordenamiento se incluyó un Capítulo VI (artículos 52 a 59), relativo a la participación política de los ciudadanos, y cuyo artículo 53 dispuso que el referéndum es: “un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”. Asimismo, la iniciativa popular se consideró como el: “método de participación directo de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal”.

El derecho de iniciativa del procedimiento del referéndum respecto leyes correspondía exclusivamente al Presidente de la República y a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión (a pedido de una tercera parte de sus miembros, tratándose de diputados, o de la mitad si se trataba de senadores). Sobre el procedimiento del referéndum en relación con reglamentos, correspondía iniciarlo únicamente al Presidente de la República. De igual forma, distinguida el ordenamiento antes invocado dos clases o tipos de referéndum: facultativo y obligatorio.

Sería obligatorio el referéndum cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación pudieran tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondieran a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general. Sin embargo, los Poderes Ejecutivo y Legislativo estaban también facultados para poder determinar los casos



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum, debiendo tomar en cuenta también para fundar su juicio, las razones de orden jurídico, económico y social que fundaron su negativa. Denegado el referéndum por alguno de los Poderes, tratándose de leyes, no podía ser planteado dicho caso ante el otro Poder en el término de un año contado a partir de la fecha de la negativa. Es de advertir, asimismo, que no eran objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Se hablaba de referéndum facultativo cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondían, “en términos generales”, a las características del obligatorio, quedando a juicio del Ejecutivo Federal y de las Cámaras del Congreso ordenar la práctica o no del referéndum en estos casos.

Tratándose de leyes, del referéndum -ya sea obligatorio o facultativo- se sustanciaba una vez aprobado el ordenamiento legal por el Congreso de la Unión, en forma previa a su remisión al Poder Ejecutivo para efectos de su promulgación y publicación, teniendo efectos vinculatorios para el Presidente de la República. En el caso de reglamentos, el referéndum se sustanciaba una vez formulado el proyecto correspondiente, en forma previa a su expedición, teniendo también el resultado efectos vinculatorios.

Por su parte, correspondía el ejercicio de la iniciativa popular a los ciudadanos del Distrito Federal, pero sólo podía ser tramitada por las autoridades competentes si quedaba fehacientemente comprobado que la iniciativa se encontraba apoyada por un mínimo de 100,000 ciudadanos, dentro de los que deberían quedar comprendidos al menos



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

5,000 ciudadanos por cada una de las 16 delegaciones. Se establecía que sería otra la ley que señalaría la forma y sistemas para verificar la existencia de los requisitos y el trámite de la iniciativa popular. La sustanciación se realizaría, cuando fuera de ley, conforme a lo dispuesto por el artículo 72 constitucional, y en caso de reglamentos, de conformidad con lo que establece el artículo 89, fracción I de la Constitución, de acuerdo con las reglas de procedimientos que señalaría la ley.

Es de advertir que esta Ley Orgánica para el Distrito Federal era omisa en cuanto a las autoridades encargadas de llevar a cabo el referéndum o la iniciativa popular, aunque el último párrafo del artículo 53 señalaba que “Los derechos derivados de estos métodos serán ejercitados en los términos de esta ley, de otras Leyes y sus reglamentos”, cuestión que nunca se concretó.

En efecto, opuesto a los deseos manifestados durante el proceso de reforma del artículo 73, fracción VI, en su base segunda, hasta el 10 de agosto de 1987, fecha en que dejó de tener efectos la disposición aludida en virtud de otra enmienda constitucional, nunca se llegó a celebrar un solo referéndum o a dar trámite a una iniciativa popular. A decir de Fauzi Hamdan Amad (“Análisis de las Recientes Reformas Constitucionales en Materia de Gobierno del Distrito Federal”, en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, número 12, año 12, México: Escuela Libre de Derecho, 1988, página 185), “la razón primordial de la falta de positividad del referéndum obedece a su insuficiente y tendenciosa reglamentación con el ánimo claro e inequívoco del legislador de hacer nugatorio dicho derecho político por la manera y términos en que quedó reglamentado. Tal parece que las disposiciones legales relativas al referéndum, reglamentarias de la base segunda de la fracción VI del artículo 73 Constitucional que estuvo vigente hasta el 10 de agosto del presente año, fueron redactadas con el propósito de que nunca se aplicaran”.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Aun y cuando el referéndum quedó derogado a nivel constitucional, la Ley Orgánica para el Distrito Federal de 1978 continuó vigente, incluyendo por supuesto su Capítulo VI, el cual nunca fue modificado.



Otra fue la historia para la iniciativa popular, ya que con las reformas constitucionales del 10 de agosto de 1987 se conservó la figura, estableciéndose en el artículo 73, fracción VI, base cuarta, que la facultad de iniciativa para el ejercicio de las atribuciones de la Asamblea del Distrito Federal para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos que le confería el mismo artículo, correspondía a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señalaría la ley correspondiente, agregándose que: “Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal... se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a Comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea”.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada el día 2 de febrero de 1988, incluyó un capítulo (el V) relativo a la elaboración de iniciativas de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, que en términos muy similares se limita a reproducir lo ya establecido por la Constitución.

Las reformas de que fue objeto del artículo 73, fracción VI, de la Constitución en abril de 1990 no tocaron los puntos abordados en los párrafos anteriores, sin embargo, la figura de la iniciativa popular



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

desapareció con las reformas a la multimencionada fracción, publicadas el día 25 de abril de 1993, siendo el actual texto el siguiente:

“ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

... VI. Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas y a la Asamblea de Representantes”.

Por su parte, el Título IV de la actual Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, relativo al procedimiento legislativo, dispone que el derecho de iniciar leyes o decretos ante dicho órgano compete a sus integrantes, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y al Jefe del Distrito Federal.

Visto lo acontecido con esta materia en el Distrito Federal, cabe hacer referencia a lo que prevén algunas de las legislaciones estatales sobre el tema; al efecto, en obvio de reiteraciones y para facilitar el estudio general, se esquematizara en el siguiente cuadro:

EL REFERÉNDUM EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN MEXICANA			
Características/Estado	Chihuahua	Jalisco	San Luis Potosí
Cuerpo de ley que le da vida	Constitución Política del Estado de Chihuahua y Ley Electoral del Estado de Chihuahua	Constitución Política del Estado de Jalisco, y Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, y Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí.
Definición	Es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos del estado o municipio, según sea el caso, manifiestan su aprobación o desaprobación con respecto a las leyes, reglamentos municipales, reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.	Es un procedimiento de control constitucional a través del cual los ciudadanos deberán expresar su aprobación o rechazo a cualesquier modificación a la Constitución del Estado; y a las leyes expedidas por el Congreso; así como a los reglamentos y demás disposiciones de carácter general que emitan el ejecutivo del Estado y los Municipios.	Es el proceso mediante el cual los ciudadanos del Estado expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución o a las leyes que expida el Congreso del Estado.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Tipos de referéndum	a) Total o parcial, sobre reformas o adiciones a la constitución. b) Total o parcial, sobre leyes que expida el Congreso.	a) Constitucional (total o parcial, sobre reformas o adiciones a la Constitución). b) Estatal (total o parcial, sobre leyes, reglamentos y decretos). c) Municipal (sobre reglamentos y disposiciones que expida el cabildo y que afecte directamente al menos a las dos terceras partes de su población.	a) Total o parcial, sobre reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución. b) Total o parcial, sobre leyes que expida el Congreso del Estado.
Podrán solicitarlo:			
Sobre reformas o adiciones a la Constitución.	El 10% de los inscritos en el padrón electoral.	El 2.5% de los electores que deberán radicar, de manera proporcional, en cuando menos la mitad más uno de los municipios del Estado.	El 10% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
Sobre leyes que expide el Congreso.	El 5% de los inscritos en el padrón electoral. Para casos de creación o supresión de municipios: a) Le tercera parte de los miembros del Congreso; b) Cuando menos uno de los ayuntamientos de los municipios involucrados, y c) El 10% de los electores residentes en éstos.	El 2.5% de los ciudadanos inscritos en el registro nacional de ciudadanos. El titular del Poder Ejecutivo. El Congreso del Estado.	El 7.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del estado. El Gobernador del Estado.
Sobre reglamentos municipales.		El 5% de los escritos en el Registro Nacional de Ciudadanos en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a 300,000; en los que exceda de esa cifra, bastará con que lo solicite un 3% de los ciudadanos inscritos.	El 7.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del municipio.
Quién lo organiza y desarrolla.	El Consejo Estatal de Elecciones..	El Consejo Electoral del Estado.	El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, auxiliado por el Consejo Estatal Electoral.
Quién lo ordena.	El Tribunal Estatal de Elecciones.	El Consejo Electoral del Estado.	El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Quién lo califica y realiza el cómputo.	El Tribunal Estatal de Elecciones.	“La instancia que al efecto designe el Consejo Electoral del Estado”.	El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana.
¿Puede el Ejecutivo someter a referéndum las leyes aprobadas por el Congreso?	No	Sí	Sí
¿Qué no se somete a referéndum?	Las leyes de carácter tributario o fiscal.	Las de carácter contributivo y las leyes orgánicas de los Poderes del Estado.	Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal, y reformas a la Constitución Política del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Órgano facultado para declarar su procedencia	El Tribunal Estatal de Elecciones, integrado por 5 magistrados numerarios y 1 supernumerario; 2 de los numerarios serán integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, electos mediante insaculación de entre sus miembros; los otros 3 numerarios así como el supernumerario, deberán satisfacer los mismos requisitos requeridos para ser Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia y carecer de antecedentes de militancia en partido político alguno, electos por las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso.	El Consejo Electoral del Estado, integrado por 7 Consejeros Electorales con derecho a voz y voto; electos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado; 1 Consejero del Poder Legislativo por cada partido político con representación ante el Congreso, sólo con derecho a voz; 1 Representante con derecho a voz por cada uno de los partidos políticos nacionales o estatales con registro; y 1 Secretario con derecho a voz.	El Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, integrado por el Secretario General de Gobierno, quien lo presidirá, 3 diputados designados por el Congreso del Estado; 3 ciudadanos potosinos designados por el Congreso; a propuesta en terna del Poder Ejecutivo; y 1 Secretario de actas sólo con derecho a voz.
Cómo es válido un referéndum.	Si más del 50% de los ciudadanos que participen en el referéndum emite su opinión favorable a ellas.	En el caso del municipal, si se participa cuando menos en 40% de los inscritos en el registro nacional de ciudadanos correspondientes al estado y, de los mismos, más de 50% emite su voto en contra. En el caso del estatal si participa cuando menos el 40% de los inscritos en el registro nacional de ciudadanos correspondientes al estado y, de los	No se especifica. Sólo se precisa el porcentaje mínimo de ciudadanos para solicitarlo, mas no el porcentaje mínimo de ciudadanos que deba participar.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

		<p>mismos, más del 50% emite su voto en contra.</p> <p>En el caso del estatal si así lo vota la mayoría de los ciudadanos de cuando menos la mitad más uno de los municipios del estado, y participa en un número de ciudadanos inscrito en el padrón electoral no menor al 40%.</p>	
Recursos.	No se precisa.	Se aplicará lo establecido en la Ley Electoral del Estado, en materia de nulidades, recursos administrativos y medios procesales de impugnación.	Sólo el de revocación ante el Consejo Estatal de Consulta Ciudadana, en cuyo caso, contra sus resoluciones no procederá recurso alguno.

EL PLEBISCITO EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN MEXICANA.			
Características/Estado	Chihuahua	Jalisco	San Luis Potosí
Definición	Es la consulta a los electores para que expresen su previa aprobación o rechazo a un acto o decisión de los poderes Ejecutivo o Legislativo, o bien de los ayuntamientos que sean considerados como trascendentes para la vida pública del estado o de los municipios, según sea el caso, o para la erección o supresión de municipios.	Es un medio de comunicación entre la sociedad y su gobierno, por el cual los órganos del poder público convocan a los ciudadanos a manifestarse, a través del sufragio, sobre la pertinencia de realizar determinados actos de gobierno, que resulten importantes para el interés social.	Es la consulta pública a los ciudadanos del estado, para que expresen su opinión afirmativa o negativa, en caso de controversia respecto de un acto de los poderes Ejecutivo, Legislativo o de los ayuntamientos, que sean considerados como acción trascendente para la vida pública del estado o de los municipios, según sea el caso, o para la formación, supresión o fusión de municipios.
Podrán solicitarlo			
Estatal	El gobernador del Estado. El Congreso del Estado.	El Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes.	El gobernador del Estado. El Congreso del Estado.
Municipal	Los ayuntamientos. El 25 % de los electores del municipio de que se trate, por conducto del presidente municipal	El gobernador. El 5 % de los ciudadanos inscritos en el registro nacional de ciudadanos en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil; en los que excedan de esa cifra, bastará con que lo solicite un 3 % de los inscritos.	El 20 % de los ciudadanos (235,451) inscritos en la lista nominal de electores del Estado. Los ayuntamientos. El 20 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio. El 25 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

EL PLEBISCITO EN LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN MEXICANA			
Características/Estado	Chihuahua	Jalisco	San Luis Potosí
			de electores del municipio cuando se trate de la formación de nuevos municipios, supresión o fusión de éstos.
¿Qué se somete a plebiscito?	Los actos o decisiones de gobierno de las autoridades municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate. La erección de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes, o la supresión de alguno o algunos de éstos. Los actos o decisiones de carácter general del gobernador del estado que se consideren trascendentes en la vida pública de esta entidad federativa.	Los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal, podrán ser sometidos previamente a la aprobación de la población municipal por medio del proceso de plebiscito. Las propuestas o decisiones de gobierno considerados como trascendentes para el orden público o el interés social del estado.	Los actos que los ayuntamientos pretendan efectuar, así como los convenios que tengan programado celebrar con otros municipios, entidades o particulares. Los actos que pretenda efectuar el congreso con relación a la formación, supresión o fusión de municipios. Los actos que el Ejecutivo del estado o los ayuntamientos vayan a ejecutar. Los actos que el gobernador del estado pretenda llevar a cabo y los convenios que proyecte celebrar con organismo públicos privados.
Declaración de validez	Que se apruebe por más del cincuenta % de los electores del estado, municipio o municipios, según sea el caso, que hayan participado en el plebiscito.	Se fijará en la convocatoria.	No se precisa.
Tiene carácter vinculatorio	Será vinculatoria para las autoridades que lo hayan promovido. No será vinculatorio cuando a nivel municipal lo promuevan los electores.	No se precisa, pero se supone que el 50 % más uno de los votos a favor o en contra de una decisión le dan el carácter de vinculante a éste.	Tendrá carácter obligatorio para las autoridades que lo hayan promovido; y cuando sea solicitado por los ciudadanos, sólo tendrá carácter recomentatorio para la autoridad

En el ámbito latinoamericano, cabe decir que diversas naciones han legislado sobre el tema; así, Bernhard Thibaut, en su ensayo titulado “Instituciones de democracia directa”, compilado por Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto en “Tratado de derecho



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

electoral comparado de América Latina”, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, México, 1998, páginas 70 a 73, señala que a mediados del decenio de mil novecientos noventa se hallaban previstos mecanismos de democracia directa en las constituciones de 14 países latinoamericanos. En particular, en las constituciones más recientes o más recientemente reformadas, como en el caso de Colombia, Perú, Paraguay, Argentina, Nicaragua y Guatemala, se concede a las formas de participación directa una importancia mayor que en los sistemas democráticos de gobierno anteriores. Sólo en Uruguay las instituciones de democracia directa cuentan con una larga tradición; inspiradas en el sistema de gobierno suizo, éstas han quedado plasmadas en las constituciones de este país desde principios del siglo XX.



En Brasil, Chile, Colombia, Panamá, Perú y Uruguay apunta Bernhard Thibaut, se prevén constitucionalmente formas de participación directa en el ámbito nacional, regional y local. En Costa Rica, la Constitución prescribe (artículo 168) una formación directa de la voluntad política sólo respecto de la creación de nuevas provincias. También en Brasil (artículo 18), Colombia (artículos 297, 319, 321), Panamá (artículo 235) y Perú (artículo 190), las disposiciones nuevas de orden administrativo-territorial en el plano regional o local tienen que ser sometidas a un referéndum. En Chile (artículo 107) y Colombia (artículo 105) los gobiernos locales tienen la posibilidad de someter a plebiscito cuestiones que caen en la jurisdicción de la comuna o municipio. En Uruguay (artículo 304) existe el referéndum de control de los decretos de los gobiernos departamentales (de forma análoga al referéndum de carácter nacional), y en Panamá la Constitución concede el derecho general (artículo 236) de solucionar cuestiones locales mediante la iniciativa popular y el referéndum. En Colombia, la Constitución (artículo 103) prevé asimismo la posibilidad



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

de revocar el mandato de representantes y ocupantes de cargos de tipo regional o local.

Sólo en Uruguay continua diciendo Bernhard Thibaut, las reformas constitucionales son sometidas en general a un plebiscito para cuya validez se exige el cumplimiento de un quórum de 35%. En Guatemala aquellas partes de la Constitución que se refieren a los derechos individuales (título 2, capítulo 1, artículos 3-46) sólo pueden ser reformadas por una asamblea constituyente. Cualquiera otra reforma constitucional requiere primero el voto favorable de una mayoría de dos tercios de los congresistas y tiene que ser ratificada posteriormente por un referéndum (artículo 280). En tales casos rige un quórum de 25%. En Venezuela, una reforma general de la Constitución tiene que ser sancionada por referéndum (artículo 246). En Chile y Perú, de acuerdo con la distinción hecha arriba, se prevén referendos de carácter acotado. En Chile tiene que decidirse mediante un referéndum acerca de aquellos proyectos de reforma constitucional que fueran propuestos por el presidente sin ser sancionados por el Congreso, o bien fueran aprobados por el Congreso pero vetados por el presidente. En Perú se prescribe un referéndum cuando una reforma constitucional no sea aprobada por una mayoría de dos tercios en el parlamento, sino sólo por una mayoría absoluta.

En El Salvador y Panamá, también hace notar el citado autor, algunas decisiones materiales que conciernen a la soberanía nacional quedan libradas a la decisión de los ciudadanos. De forma similar, en Guatemala, las regulaciones del conflicto fronterizo entre este país y Belice tienen que ser sancionadas mediante referéndum.

En mérito de lo anterior, es dable opinar que de no atenderse lo que al principio se dijo en torno a la temporalidad de expedición de



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

normas electorales, debería declararse infundado el concepto de invalidez relacionado con la fracción XVII del artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Chiapas; que establece: “Son facultades y obligaciones del Gobernador: ...XXVII.- Convocar a plebiscito en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia, la cual dispondrá los requisitos, alcances, términos y procedimientos a los que estará sujeto el ejercicio de esta facultad. A través del plebiscito, el titular del Poder Ejecutivo del Estado, podrá consultar a la ciudadanía para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo que no interfieran o impliquen actos o resoluciones de los poderes legislativo y judicial”.

En efecto, la aseveración de los demandantes en relación a que no hay antecedentes jurídicos que permitan la instalación del plebiscito, sin que se violente en lo conducente la norma constitucional, no resulta acertada, puesto que si bien no se encuentra prevista en forma expresa la figura del plebiscito en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello no excluye que tal mecanismo de consulta popular, con características como las que se establecen en el dispositivo constitucional local que se ataca de inválido, pueda implementarse en alguna Entidad Federativa, toda vez que, de la lectura de los artículos 117 y 118 de la propia Constitución Federal no se advierte prohibición en el sentido de que las Entidades que conforman nuestro país, no puedan establecer este tipo de mecanismos de participación ciudadana.

Además, las cuestiones que según el precepto impugnado pueden ser motivo de plebiscito, es evidente que no contravienen las normas constitucionales que imponen obligaciones a las Entidades de la Federación, como son, principalmente, las contenidas en los artículos 115 y 116, en cuanto a que deberán adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, dividiéndose el poder público, para su ejercicio, en Ejecutivo,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Legislativo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. Esto es, si en la especie no se está en el caso de que se establezcan como objeto de plebiscito cuestiones relacionadas con la alteración del régimen republicano, representativo y popular, es inconcuso que no se contravienen las disposiciones contenidas en el artículo 116, fracciones I y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que ésta última lo que establece son las garantías que deben contenerse en las constituciones y leyes locales en materia electoral, pero, desde luego, sin coartar la libertad de las legislaturas de las Entidades Federativas para establecer, dentro de dichas normas constitucionales y legales, otras figuras de participación ciudadana que no tengan que ver con la elección de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos.

Por el contrario, según lo dispone el artículo 40 de nuestra Carta Magna, es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esa Ley Fundamental.

En consecuencia, si bien tampoco existe consenso entre los doctrinistas respecto a que si el plebiscito es un mecanismo de democracia directa o semi-directa, lo cierto es que resulta innegable el carácter democrático que tales consultas populares pueden revestir y, por ende, a través de ellas hacer patente la voluntad del pueblo en el ejercicio de su soberanía a través de uno de los poderes del Estado, como en este caso lo es el Ejecutivo Estatal, quien, según la norma reformada cuestionada, podrá convocar a la ciudadanía a participar en



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

el proceso de plebiscito para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, en los términos que establezca la propia Constitución local y la ley de la materia; de ahí que, el hecho de que se incorpore a una constitución local la figura jurídica del plebiscito o, en su caso, del referéndum o de iniciativa popular, no es contrario al espíritu de la Constitución nacional; habida cuenta que, como ya se dijo, esas figuras son parte constitutiva de lo que se entiende como un régimen democrático, siendo que el artículo 40 de nuestra Carta Magna, establece que: “es voluntad del pueblo mexicano “constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por otra parte, carece de sustento la afirmación de los accionantes con relación a que “se legisla constitucionalmente para, en su caso, disponer que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, pueda ser removido de su encargo en contrario a la disposición establecida en el artículo 116, fracciones I y IV, inciso a), de la Constitución Federal, ya que fue elegido en forma directa y en los términos que disponen las leyes electorales respectivas, mediante sufragio universal, libre, directo y secreto”. Esto es así, porque dichos promoventes parten de una premisa falsa.

En efecto, los partidos políticos actores, partiendo del señalamiento de que la doctrina considera que el plebiscito “es el voto de confianza que otorga el pueblo a una persona para que continúe en el poder”, pretenden concluir que en la reforma de mérito se quiso decir lo que no se dijo y por ello estiman que existiría la posibilidad de que en la legislación ordinaria estatal se dispusiera que el Ejecutivo del Estado pueda ser removido de su encargo.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACION
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

En la especie, la incorporación del plebiscito como mecanismo de consulta popular, cuya convocatoria será una facultad del Gobernador de la Entidad de que se trata, tiene por objeto, en forma exclusiva, que los ciudadanos expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del Ejecutivo Estatal que no interfieran o impliquen actos o resoluciones de los poderes legislativo y judicial, es decir, de ninguna manera implica la cuestión aducida por los accionantes, respecto a que el titular del Ejecutivo Estatal pueda ser removido de su encargo, toda vez que las restantes fracciones del artículo 42 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, establecen las facultades y obligaciones del Gobernador, las cuales, eventualmente, según se disponga en la ley correspondiente, podrían ser motivo del plebiscito previsto en la fracción XXVII, de ese mismo numeral, por tratarse de actos o decisiones del Ejecutivo Estatal; sin que contemplen, según se observa, la de facultar al Gobernador en el sentido de someter a plebiscito la propia remoción de su encargo, como con error lo pretenden hacer ver los promoventes, por lo cual, como ya se dijo, el establecimiento del plebiscito en los términos contenidos en la fracción XXVII del artículo 42 de la Constitución local, es de estimarse no contraviene norma alguna de la Ley Fundamental.

Por otro lado, se aduce, en esencia, que los preceptos combatidos son violatorios de los artículos 41 y 116, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, en razón de que se vulnera la autonomía de los órganos electorales, además de que, atentan en contra de los partidos políticos y de los ciudadanos que los conforman.

Lo antes alegado por los impugnantes, a juicio de esta Sala Superior es inexacto, en tanto que, parten de una premisa falsa.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, la parte conducente del artículo 19 impugnado, establece lo siguiente:

“Artículo 19. La preparación, organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, es una función estatal que se realiza a través de un organismo público denominado Instituto Estatal Electoral y un Tribunal Electoral del Estado, de cuya integración son corresponsables, el Poder Legislativo y los ciudadanos en los términos que ordena esta Constitución. Ambos con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y con carácter de permanentes que serán además encargados de la calificación de las elecciones en el ámbito de sus respectivas competencias ...

La certeza, legalidad, independencia, objetividad e imparcialidad serán principios rectores en el ejercicio de la función estatal electoral.

El Instituto Estatal Electoral de Chiapas será autoridad de la materia y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. El Consejo General será su órgano máximo de dirección y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque las actividades del Instituto se guíen por los principios rectores de la función estatal electoral. Se integrará por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales con voz y voto, y concurrirán, además, con voz pero sin voto, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. Asimismo habrá seis consejeros electorales suplentes en orden de prelación. La ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento en sus órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral.

El Tribunal Electoral del Estado de Chiapas será máxima autoridad jurisdiccional en la materia; ...

Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará los fines, derechos, prerrogativas, obligaciones y responsabilidades que con tal carácter les correspondan, así como las formas específicas de su intervención en los procesos electorales estatales. Los partidos políticos nacionales derivado de su participación en las elecciones estatales o municipales gozarán de los mismos derechos y prerrogativas, y tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades dispuestos en la ley para los partidos políticos estatales.



LECTORAL
R JUDICIAL
PERACION
PERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

La ley electoral establecerá, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, las reglas y criterios a que se sujetará el financiamiento público de los partidos políticos, garantizando que reciban en forma equitativa financiamiento público para su sostenimiento y sus actividades tendientes a la obtención voto durante los procesos electorales.

La legislación electoral establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos que no provenga del erario público; los criterios para determinar los límites a las erogaciones en sus campañas electorales, los montos máximos que tengan las aportaciones de sus simpatizantes, debiendo garantizar que el financiamiento público prevalezca sobre el de carácter privado: Los procedimientos de control y vigilancia del origen, uso y destino de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos: y señalar las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones expedidas en la materia.

La legislación electoral garantizará el derecho de los partidos políticos al acceso permanente de los partidos políticos en forma equitativa a los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y términos que establezca la misma.

La ley electoral establecerá un sistema de medios de impugnación, para garantizar que los actos de los organismos electorales, se ajusten invariablemente al principio de legalidad y a lo dispuesto por esta Constitución y en las leyes que de ella emanen. Dicho sistema fijará los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales. De las impugnaciones conocerán el Instituto Estatal Electoral y el Tribunal Electoral del Estado. En materia electoral la interposición de los medios de impugnación legales no producirán efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.”

De lo transcrito se advierte, pues, que no es verdad que los preceptos impugnados vulneren la autonomía de los órganos electorales; por el contrario, el numeral 19, concede expresamente, tanto al Instituto Estatal Electoral, como al Tribunal Electoral del Estado (máximos órganos electorales en el Estado de Chiapas), plena autonomía en su funcionamiento.



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

Por otra parte, se estima que las normas de que se duelen los promoventes, tampoco contrarían los artículos 41 y 116, segundo párrafo, de la Constitución Federal, en perjuicio de los partidos políticos y sus integrantes.

Lo anterior es así, en virtud de que, el precepto constitucional citado en primer término, en lo que interesa, determina que los partidos políticos son entidades de interés público; establece el derecho de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales, para lo cual prevé que la ley debe de garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

A su vez, el párrafo segundo del referido artículo 116, prevé que el número de representantes en las legislaturas de los Estados debe ser proporcional a los habitantes de cada Entidad; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra; que los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato; los suplentes podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes; que las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señalen sus leyes.

Así las cosas, la lectura del decreto impugnado pone de manifiesto que ningún precepto de los que fueron reformados,



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

contraría las disposiciones constitucionales antes citadas, en tanto que, por lo que ve a los partidos políticos, el artículo 19, les concede a éstos la calidad de entidades de interés público; les confiere a los institutos políticos nacionales los mismos derechos, prerrogativas, obligaciones y responsabilidades que a los estatales; y prevé que a los partidos políticos se les dé financiamiento en forma equitativa; o sea que, ningún derecho de los que otorga la Carga Magna a los institutos políticos, les restringen las normas en cuestión.

Tocante a las legislaturas de los Estados, de los artículos reformados no se observa alguna disposición que contraríe el párrafo segundo, del artículo 116 de la Constitución General de la República, en tanto que, no se cambió el número de diputados en el Congreso del Estado, ni la forma de su integración (con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional); tampoco modificó el aspecto concerniente a la reelección de los diputados. Por ende, al no haberse dado en la Constitución local algún cambio en los aspectos previstos en la norma que se estima infringida, es inconcuso que en ese aspecto los artículos reformados no pueden estar en contradicción con el párrafo segundo del artículo 116 de la Constitución Federal.

Por otra parte, los accionantes afirman que a través de la figura de las coaliciones, se limitan los derechos de los partidos políticos, habida cuenta que, alegan es contraria al derecho de libre asociación.

Al respecto, cabe decir que el aspecto relativo a las coaliciones, no se toca en la reforma de mérito, por lo que, en tales condiciones, no puede ser violatorio de los preceptos constitucionales que los impugnantes estiman trasgredidos. Sin embargo, a mayor abundamiento, cabe decir que, a juicio de este órgano jurisdiccional la



TRIBUNAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR

SUP-AES-016/2000 Y SUP-AES-017/2000 ACUMULADOS

figura jurídica de las coaliciones no limita los derechos de los partidos políticos, ni es contraria al derecho de asociación.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que, según el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Segunda Edición, mil novecientos noventa y ocho, los vocablos “partido político” derivan de *pars*, parte y *polis* ciudad; lo que significa, una parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno de un Estado.

La doctrina define a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder, gobernando un Estado, a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros; es decir, son instituciones surgidas en el contexto de una legislación nacional o local, libremente formadas por individuos de diferentes sectores de la población, que al sumar su inquietud política a la defensa de sus intereses (manifestados en su programa ideológico), buscan, por medio de su organización, a través de una estrategia, alcanzar el poder por la vía electoral, y una vez conseguido, mantenerse en él. En razón de que a través del voto hacen posible el acceso de los ciudadanos al gobierno, son una institución trascendental en la democracia moderna.

En nuestro país, a partir de la reforma electoral de mil novecientos setenta y siete, en la que tuvo lugar la llamada “constitucionalización de los partidos políticos”, se reconoció a éstos, a nivel de la Carta Magna, como entidades de interés público, que tienen como finalidades esenciales, promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y además, como organizaciones de