

# **Estudio comparativo de la regulación jurídica estatal para solicitar un referéndum en México**

## **Comparative study of the state legal regulation to request a referendum in Mexico**

**Mtra. María del Mar Trejo Pérez<sup>1</sup>**

**Mtro. Roberto Ramírez Venegas<sup>2</sup>**

El referéndum es el mecanismo de participación ciudadana (MPC) por el cual la ciudadanía opina sobre el contenido total o parcial de diversas normas jurídicas generadas por el Poder Legislativo y por los Ayuntamientos. En México el referéndum está regulado en veintiocho entidades federativas, incluyendo a Yucatán. Con excepción de Veracruz, veintisiete estados reconocen el derecho de la ciudadanía para solicitar la celebración de una consulta mediante el referéndum. Se hizo un estudio comparativo de las leyes y los códigos en materia de participación ciudadana, referentes al procedimiento para solicitar un referéndum, observándose que en veinticuatro estados se someten a referéndum las leyes o reglamentos municipales que ya fueron publicados en el medio oficial gubernamental estatal; los plazos para presentar la solicitud son mayores a los establecidos en la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (LPC); en algunos estados se maneja el aviso de intención para presentar un requerimiento de referéndum. Los hallazgos de este estudio comparativo pueden fortalecer el procedimiento que está contemplado en la LPC y con ello facilitar a la ciudadanía yucateca que utilice este instrumento de democracia directa.

---

<sup>1</sup> Consejera Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán.

<sup>2</sup> Coordinador de Consejería del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán

## **Introducción**

La democracia participativa se ejerce a través de instrumentos que permiten a la ciudadanía incidir en los asuntos públicos que le afecten en su entorno. Una vertiente de estos mecanismos son aquellos que se relacionan a la celebración de una consulta para que la ciudadanía opine si está de acuerdo o no con algún acto de gobierno. Dentro de estos mecanismos se encuentran el plebiscito y el referéndum.

El referéndum es un mecanismo por el cual la ciudadanía opina sobre si está de acuerdo o no con alguna norma jurídica emitida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales, o por el Ayuntamiento de un Municipio. Ahora bien, cada legislación estatal en materia de participación ciudadana determina quienes pueden solicitar la celebración de una jornada de consulta relacionada con el referéndum, entre ellos está la ciudadanía. Uno de los puntos importantes para que se active el procedimiento de consulta es que la misma ciudadanía solicite por cuenta propia la celebración de un referéndum, en virtud de que ella misma se percate sobre una norma jurídica que puede afectar, positiva o negativamente, el espacio público en donde se desenvuelve.

En este orden de ideas, cada entidad federativa del país tiene la libertad de regular sobre participación ciudadana, por lo que en la legislación respectiva se determinan cuántos instrumentos podrán ser utilizados y la regulación de cómo se desarrollará el procedimiento respectivo. Es en este punto, donde surge la pregunta sobre cómo cada legislación estatal regula el mecanismo de solicitud por parte de la ciudadanía para que la autoridad correspondiente organice una consulta de referéndum sobre una determinada norma jurídica.

Para ello, se analizará el marco jurídico sobre la democracia directa, los MOC, el referéndum, el proceso legislativo, el derecho de petición; asimismo se delimitará el objeto de estudio, se analizarán las características de los procedimientos de solicitud de referéndum en las legislaciones locales que facultan a la ciudadanía requerir la celebración de dicho instrumento de democracia directa; y, finalmente, hacer las conclusiones y destacar qué aspectos relevantes de las legislaciones estatales pueden incorporarse en la legislación yucateca.

## Marco Teórico

La democracia moderna tiene dos vertientes definidas: la indirecta o representativa, en donde la ciudadanía nombra a sus representantes que ocuparán los cargos del gobierno; y, la directa, en donde toma decisiones en asuntos públicos sin necesidad de intermediación alguna. La democracia directa no debe ser antagonista de la democracia representativa, ni una anula a la otra. Dussel (2013: 18) afirma que hay que crear una democracia que no sea manca; que tenga dos manos: la representación y la participación ciudadana. Ambos tipos de democracia son complementarias y permiten que la ciudadanía empoderarse.

Ahora bien, la democracia directa tiene como propósito fundamental que la ciudadanía se involucre activamente en el espacio público. Como lo menciona Sartori (1993:74-75), la participación es tomar parte en activo, ponerse en movimiento. La democracia no termina el día de la jornada electoral, ni cuando se dan la tendencia de los votos recibidos por cada una de las candidaturas contendientes. La democracia directa es un continuo actuar para que la ciudadanía sea consultada, involucrarse en la toma de decisiones y, sobre todo, informarse previamente (Vargas Cuéllar, 2014: 34).

Hay varias formas de que la ciudadanía participe, que va desde lo violento, ejercer presión a través de marchas, plantones, bloqueos, toma de edificios públicos, entre otros, los cuales traen como consecuencia la respuesta de la autoridad para proteger el orden y la seguridad de la sociedad. En palabras de Enrique Dussel (2013: 16), la indignación que motive la participación de la ciudadanía pase a ser una participación democrática, debe ser organizada, con cierta institucionalización, de lo contrario, será un espontaneísmo ineficaz y no una práctica constante. Como lo señala Rodríguez Zepeda (2019:84) “en una sociedad democrática, los ciudadanos encuentran a su disposición los canales de expresión de sus diferencias y discusiones, aunque para esto tienen que aceptar su sometimiento a la ley y a las instituciones que ellos mismos han avalado”. La participación ciudadana institucionalizada no significa una participación pasiva y burocrática, sino pacífica, respetuosa y activa.

La vía de participación directa institucionalizada son los MPC que, en palabras de Rosillo Martínez y Luévano Bustamante (2014: 6) el Estado tiene la obligación de crear sistemas normativos adecuados para los procedimientos de participación y crear las

instituciones necesarias. Garza García (2015: 46-47) afirma que los MPC permiten la vinculación de la ciudadanía con las personas gobernantes y sus representantes, ya que propicia la participación directa en los procesos de diseño, formulación e implementación de políticas y programas, así como su evaluación y seguimiento. En este sentido, Garza García coincide con Dussel, al considerar que los MPC dan un cauce institucional a la indignación ciudadana.

En este orden de ideas, Sahuí (2018: 128) señala que los MPC parten del supuesto de que son medios a través de los que se busca dar cabida a un mayor número de voces y recuperar cierto poder directo para las personas, de modo que generen la aptitud de influir en las decisiones políticas. Estos cauces institucionalizados tienden a dar voz y poder de decisión a la ciudadanía. O'Donnell y Eberhardt (2017) indican que el futuro de los MPC depende de una ciudadanía contenciosa y alerta, pero también de una voluntad política de todos los poderes del Estado. No basta que se encuentren regulados en la norma jurídica, el Estado debe crear y promover las condiciones necesarias para que los MPC sean utilizados por la ciudadanía.

Si bien es cierto que, a nivel federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), contempla a dos MPC que son la consulta popular y la revocación de mandato, son las legislaciones estatales sobre participación ciudadana quienes regulan al referéndum. Según el Diccionario de la Lengua Española (RAE: 2023), el referéndum proviene del latín *referéndum*, que significa “consultar” o “lo que ha de ser consultado”. De este significado etimológico, se puede observar que la esencia del referéndum es que se trata de un mecanismo de consulta.

Rivero (2003) citado por López (2021:71) define al referéndum como “un instrumento para la participación ciudadana a través del cual, mediante el voto mayoritario de los electores, aprueba o rechaza disposiciones jurídicas de notoria trascendencia”. En concordancia con esta definición, Téllez Cuevas (2021: 71) enumera las siguientes características del referéndum:

1. Es una técnica decisional útil en ciertos sistemas políticos.
2. Impulsa la democracia participativa.
3. Da eficacia decisional.
4. Pone a la aprobación o no ciertas cosas o temas concretos.

5. Ha sido muy limitado su empleo en países con sistemas políticos ubicados como avanzados.
6. Se aplica sobre ordenamientos legales.
7. Es por iniciativa del Poder Ejecutivo.
8. Es obligatorio cuanto tenga consecuencias a la totalidad de la ciudadanía.
9. Se aprueba o desecha un ordenamiento legal o reglamento.

Hay que tener en cuenta que el referéndum se refiere a una consulta dirigida a la ciudadanía en el sentido de que manifieste si aprueba o rechaza una norma jurídica. Esto significa entrar en un campo que tradicionalmente está reservado al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, en cuanto a las leyes; así como una especie de intromisión a la facultad reglamentaria de las autoridades municipales.

La creación de la ley es a través del proceso legislativo, que es definido por García Maynez (2010: 52) como “el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se les da el nombre específico de leyes”. Asimismo, hay que considerar que el proceso legislativo se integra principalmente de seis etapas consecutivas, establecidas en la norma fundamental de cada Estado, mismas que son las siguientes (García Maynez, 2010: 53-57):

- a) **Iniciativa:** es el acto por el cual, las personas facultadas presentan a la consideración del Congreso, un proyecto de ley.
- b) **Discusión:** es el acto por el cual el Poder Legislativo, llámese Congreso de la Unión o Congreso del Estado, a nivel local, deliberan a efectos de determinar si la iniciativa es aprobada o desechada.
- c) **Aprobación:** es el acto, por el cual, en el Poder Legislativo se vota para aceptar total o parcialmente un proyecto de ley.
- d) **Sanción:** se presenta cuando la persona titular del Poder Ejecutivo, acepta el proyecto de ley aprobado por el Poder Legislativo, o lo rechaza mediante la figura del veto.
- e) **Publicación:** es el acto por el cual la ley se da a conocer a las personas que deben cumplirla.
- f) **Inicio de vigencia:** es el momento por el cual la ley tiene fuerza de obligatoria

Se puede observar que en ningún momento se considera a la ciudadanía como una parte activa para la creación de las leyes, a pesar de que las personas que viven en un

determinado territorio en donde se aplicarán las disposiciones contenidas en la ley, son quienes deben cumplirla. En esto se basa la relevancia del referéndum como MPC como instrumento que empodera a la ciudadanía, ya que le asigna un lugar especial en la creación y puesta de vigencia de las normas jurídicas generales al ser el sujeto que deberá cumplir con las disposiciones generales que fueron creadas por el Estado. El referéndum otorga a la ciudadanía el poder de decidir si está de acuerdo con una ley o no; en caso afirmativo, la norma jurídica queda firme y, si es rechazada, deja de existir.

Ahora bien, Welp (2022: 39) pone en la mesa el problema de que no se pueda llevar a cabo una consulta de referéndum, al señalar que existen elementos que definen el proceso de activación, que tienen una influencia considerable tanto en las posibilidades efectivas de activación como en las funciones que puedan cumplir estos mecanismos como son; elevados números de firmas, plazos muy cortos para reunirlos y los requisitos complejos para presentar una solicitud, conllevan al desaliento de la ciudadanía para activar este mecanismo de democracia directa. Este punto es muy importante, ya que se puede convertir en un cuello de botella que impide el desarrollo del proceso de consulta. También hay que agregar que uno de los escollos para que la ciudadanía solicite la celebración de una jornada de referéndum es el desconocimiento del procedimiento para requerir un proceso de consulta. Es por ello que Welp (2022) concluye que “Esto se dice, desincentiva a las y los ciudadanos a embarcarse en la ardua tarea de activar un mecanismo complejo para obtener resultados que sigue dependiendo de las autoridades de turno”. Lo expresado por Welp tiene relevancia, debido a que la solicitud ciudadana para la celebración del referéndum puede no prosperar por la falta de algún requisito que establezca la ley en materia de participación ciudadana.

### **Delimitación del objeto de estudio**

Hay que mencionar que el carácter federal del sistema de gobierno mexicano, permite a cada entidad federativa establecer sus propias leyes y, en materia de participación ciudadana, cada estado del país regula al referéndum o simplemente no lo considera. Ahora bien, el estudio se centró en la etapa donde se solicita la celebración de una jornada de consulta, por lo que no se analizará las demás etapas del referéndum, ni los efectos del resultado.

De igual manera, sólo se analizarán aquellas leyes o códigos que facultan a la ciudadanía presentar una solicitud, los requisitos que se necesitan, los plazos con que cuenta para presentar el requerimiento, la autoridad quien sustanciará el procedimiento de referéndum, las normas que se someten a consulta y los aspectos relevantes que existen en cada Estado.

Como consecuencia de lo anterior, se detectó que Campeche, Puebla y Tabasco no cuentan con una ley o código que regule al referéndum, y en esos dos últimos estados están contemplados a nivel constitucional. En el caso de Hidalgo, la Ley de Participación Ciudadana de dicho Estado, no contempla al referéndum. Son veintiocho entidades federativas existe una ley secundaria que garantiza el ejercicio del referéndum. De estas veintiocho normas jurídicas, la Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave, no concede a la ciudadanía la facultad de presentar una solicitud.

Por lo tanto, son veintisiete normas jurídicas que garantizan a la ciudadanía presentar una solicitud de referéndum. Ahora bien, sólo en dos estados, Chiapas y el Estado de México, el referéndum está regulado en el Código Electoral y los demás veinticinco estados cuentan con una ley especializada en participación ciudadana o una ley que regula este MPC.

Las normas analizadas fueron las siguientes:

- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur.
- Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua.
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.
- Código Electoral del Estado de México.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato.
- Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

- Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.
- Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora.
- Ley de Participación Ciudadana del Estado.
- Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala.
- Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán.
- Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas.

### **Análisis de la normatividad estatal**

El derecho de petición es un derecho humano que se encuentra regulado en el artículo 8° de la CPEUM que señala lo siguiente:

“Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.”

“A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.”

Asimismo, es un derecho político-electoral reconocido a la ciudadanía por la fracción V del artículo 35 de la CPEUM y sus similares en cada entidad federativa. Por lo tanto, es un derecho ciudadano solicitar la celebración de un referéndum, el cual debe cumplir con determinados requisitos. En el siguiente cuadro, se muestran cada uno de los requisitos y la entidad federativa en donde se deben cumplir:

Tabla No. 1a: Requisitos para solicitar un referéndum en las entidades federativas..

<b>Requisitos</b>	<b>Estado</b>
Presentarse por escrito libre	Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit. Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Presentarse en medio electrónico	Ciudad de México.
Presentarse en el formato oficial.	Baja California, Chiapas y Jalisco.
Respaldo ciudadano	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit. Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Domicilio para oír y recibir notificaciones.	Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Yucatán.
Propuesta de pregunta	Nayarit. Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Sonora.
Norma jurídica a consulta.	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit. Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Fecha de emisión de la norma	Durango, Guanajuato y Tlaxcala.
Autoridad emisora de la norma	Baja California, Ciudad de México, Durango, Guanajuato. Guerrero, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Exposición de motivos.	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit. Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

*Fuente: elaboración propia con base a las Leyes en materia de participación ciudadana de los estados.*

Tabla No. 1b: Requisitos para solicitar un referéndum en las entidades federativas..

<b>Requisitos</b>	<b>Estado</b>
Fundamento legal	Nayarit.
Datos de la persona representante común.	Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato. Jalisco, Morelos. Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán.
Datos del Comité Promotor.	Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Sinaloa y Sonora.
Manifestación de verdad	Jalisco, Sinaloa y Sonora.

*Fuente: elaboración propia con base a las Leyes en materia de participación ciudadana de los estados.*

Se puede observar que se cumple con la disposición constitucional de que la solicitud sea presentada por escrito, pero en tres estados el Instituto Electoral proporciona formatos para que la ciudadanía solicitante lo llene, mientras que en la Ciudad de México en la ley respectiva, abre la posibilidad de que sea entregada la solicitud en los medios electrónicos. En el resto de los Estados es por escrito y en formato libre. Este dato será interesante para futuras investigaciones sobre si el llenado de formatos o la entrega electrónica facilitan a la ciudadanía solicitar un referéndum. También se puede observar que existen innovaciones introducidas en las legislaciones locales: en tres estados se requiere que la ciudadanía proponga la pregunta; de igual manera, en tres entidades federativas es requisito se precise la fecha de emisión de la norma; en Nayarit es necesario que se mencione el fundamento legal de la solicitud; en cuatro estados existe la figura del Comité Promotor; y, en Jalisco, Sinaloa y Sonora, quienes presenten la solicitud deben hacer una manifestación de que los datos señalados en el escrito son verdaderos.

Tabla No. 2: Plazos para la presentación de una solicitud de referéndum

<b>No. de Días</b>	<b>Tipo de día</b>		<b>Estados</b>
	<b>Hábiles</b>	<b>Naturales</b>	
30	Si	No	Aguascalientes, Baja California, Querétaro
90	No	Si	Baja California Sur, Chihuahua, Morelos
30	No	Si	Chiapas, Estado de México, Jalisco, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
45	No	Si	Colima, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí
60	Si	No	Michoacán
60	No	Si	Quintana Roo

*Fuente: elaboración propia con base a las Leyes en materia de participación ciudadana de los estados.*

Con relación a los plazos de presentación, en la anterior tabla se detallan. Hay que precisar que las leyes de participación ciudadana de la Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Tamaulipas no mencionan el plazo con el que cuenta la ciudadanía para presentar una solicitud de referéndum. En la tabla anterior se puede apreciar que los plazos se integran entre días hábiles y días naturales. El plazo más corto que existe en las legislaciones estatales es de 30 días naturales, que es aplicado en 8 de 20 estados, en donde se incluye a Yucatán. En cambio, el plazo más extenso es el de 90 días naturales, que se aplica en Baja California Sur, Chihuahua y Morelos. La extensión del plazo es determinante para la presentación de una solicitud de referéndum, ya que dentro de ese término, la ciudadanía debe cumplir con los requisitos para presentar su requerimiento. En el siguiente cuadro se detallan el momento en que comienza a computarse el plazo para la solicitud de un referéndum:

Tabla No. 3: momento en que comienza a computarse el plazo de la solicitud de referéndum.

<b>Momento</b>	<b>Estado</b>
Publicación en el medio de difusión oficial	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas
Durante el proceso legislativo	Coahuila, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Yucatán
Durante el proceso legislativo así como las ya publicadas	Morelos

*Fuente: elaboración propia con base a las Leyes en materia de participación ciudadana de los estados.*

Se puede observar que de las 27 legislaciones, en veintiuna el plazo comienza a correr a partir de la publicación de la norma en el medio oficial de difusión; mientras que cinco debe ser durante procedimiento legislativo, en específico, previo a la publicación de la norma jurídica. Este punto es muy interesante, porque pueden darse el argumento en el sentido de que como la ley aún no ha entrado en vigor, existe la posibilidad de que la ciudadanía pueda ratificarla o rechazarla sin que tenga efectos jurídicos en cuanto al carácter obligatorio de una norma; pero también es necesario señalar que la ciudadanía no tiene conocimiento sobre el estatus de una iniciativa de ley en el proceso legislativo. En sentido contrario, que la norma jurídica ya se encuentre publicada en el medio oficial, permite a la ciudadanía que se entere de su existencia, además de que pueda estudiarla detenidamente para estar en aptitud de presentar una solicitud de referéndum, encontrándose el inconveniente de que se pretende

someter a consulta una norma jurídica vigente que ha surtido sus efectos. Es por ello que en algunas legislaciones, se ha dispuesto que, en el caso de que la ciudadanía exprese su rechazo a la norma, el Congreso del Estado o el Ayuntamiento, inicie el procedimiento para derogar o abrogar dicha norma. Hay que destacar que en el caso de Morelos, la ciudadanía puede ejercer su derecho a solicitar la celebración de un referéndum tanto durante el proceso legislativo como una vez publicada la norma en el medio oficial. Esto conlleva a maximizar el derecho de solicitud, ya que no se limita a un periodo específico.

Tabla No. 4: autoridad que sustancia el procedimiento de referéndum.

<b>Autoridad</b>	<b>Estado</b>
Instituto Electoral	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala Yucatán y Zacatecas.
Congreso del Estado	Ciudad de México, Guerrero y Tamaulipas.
Gubernatura	Estado de México.

*Fuente: elaboración propia con base a las Leyes en materia de participación ciudadana de los estados.*

En el cuadro anterior se muestran las autoridades que sustancian el procedimiento de referéndum. Como se puede observar que, en 23 de las 27 entidades federativas estudiadas, es el Instituto Electoral quien recibe la solicitud y sustancia el proceso del referéndum, lo cual demuestra que las legislaciones estatales sobre participación ciudadana reconocen a estos órganos autónomos constitucionales la rectoría sobre el ejercicio de este derecho político. Hay que hacer algunas menciones pertinentes sobre casos especiales: en Chiapas, Durango y Guanajuato, quienes reciben la solicitud de referéndum son los Congresos y, en su caso, los Ayuntamientos, mientras que los Institutos Electorales son quienes revisan si dichos requerimientos son procedentes o no, para después llevar a cabo el procedimiento de referéndum. En los casos de la Ciudad de México, Estado de México, Guerrero y Tamaulipas, el Instituto Electoral es un órgano auxiliar que verifica el cumplimiento de los requisitos de la solicitud, en especial, si el apoyo ciudadano es igual o superior al porcentaje mínimo establecido en la ley respectiva.

Ahora bien, ¿qué tipo de normas jurídicas se someten a consulta mediante el referéndum? En general, las normas que se someten a referéndum son las reformas, adiciones o derogaciones de artículos de la Constitución Política del Estado; la creación, modificación, adición, derogación y abrogación de leyes y decretos emitidos por el Congreso del Estado;

y, por último, la creación, modificación, adición, derogación y abrogación de los Bandos de Policía, decretos y acuerdos emitidos por los Ayuntamientos. En el siguiente cuadro se detallan los tipos de referéndum que existen, con base a la norma jurídica a someter.

Tabla No. 5: normas jurídicas que se someten a referéndum.

<b>Norma jurídica</b>	<b>Estado</b>
Constitución Política	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Leyes y decretos emitidos por el Congreso del Estado	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.
Reglamentos y decretos expedidos por el Poder Ejecutivo	Chihuahua, Guerrero, Michoacán y Morelos,
Reglamentos y normas emitidas por los organismos autónomos constitucionales	Morelos.
Bandos de Policía, decretos y acuerdos emitidos por los Ayuntamientos	Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

*Fuente: elaboración propia con base a las Leyes en materia de participación ciudadana de los estados.*

Como se puede apreciar que, con excepción de Colima, las leyes y decretos emitidos por el Congreso de cada Estado es la norma jurídica que se puede someter en los 26 estados. En cuanto a las Constituciones Estatales, esta norma suprema sólo es sujeta a referéndum en 16 entidades federativas y únicamente en Colima es la única norma que puede sujetarse a consulta. Cabe destacar que el referéndum sobre normas municipales sólo se permite en 11 estados, lo que representa que la ciudadanía del resto de las entidades federativas no puede opinar sobre normas jurídicas que son aplicables a su entorno más próximo, que es el ámbito municipal. También hay que destacar que en cuatro estados se pueden someter a plebiscito la normatividad reglamentaria que emite el Poder Ejecutivo y, en el caso de Morelos, también los reglamentos y demás normatividad generada por los organismos autónomos constitucionales. Hay que hacer mención que la legislación de Morelos es la que permite someter a consulta estos cuatro tipos de normas jurídicas.

En cuanto a los aspectos más relevantes a destacar, en los siguientes estados se señalan:

- a) Chihuahua: el artículo 23 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, señala que el formato para la recolección de firmas debe contener los siguientes campos: tipo de referéndum; propósito del referéndum; propuesta concreta; folio de cada hoja; y, espacios para anotación de nombre, firma, clave de elector, número identificador que aparece al reverso de la credencial para votar vigente de la ciudadanía solicitante y fecha de firma.
- b) Ciudad de México: el capítulo II del Título Décimo de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, establece el uso de una plataforma de participación digital, en donde se sustanciará el procedimiento de referéndum.
- c) Coahuila: la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila establece cuatro procedimientos alternos para solicitar la celebración de un referéndum:
  - Preparatorio de firmas: el artículo 53 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, dispone que el Instituto Electoral calificará la procedencia del procedimiento, al revisar la solicitud. Si ésta cumple con los requisitos, el Instituto instrumentará una campaña de difusión para recabar las firmas ciudadanas necesarias, a fin de que proceda el referéndum. Para esta campaña, el Instituto expedirá una convocatoria y podrá organizar foros de información, de análisis y de discusión sobre el objeto de la solicitud del referendo, además de establecer mecanismos confiables, objetivos y expeditos para recabar las firmas ciudadanas. Una vez que se hayan recabado dichas firmas, el Instituto verificará si es igual o superior al porcentaje mínimo exigido por la Ley y, en su caso, admitirá la solicitud.
  - Suscripción directa de las autoridades: el artículo 54 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, establece que podrán solicitarlo cien personas ciudadanas a cualquiera de las autoridades que puedan promover el referéndum. En caso de que la autoridad estime procedente la solicitud, suscribirá en representación de los ciudadanos la solicitud de que se trate, para que el Instituto califique su procedencia.
  - Creación de una comisión ciudadana y/o interinstitucional: el artículo 55 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, dispone que podrá ser solicitado

por cien personas ciudadanas a cualquiera de las autoridades que puedan promover el referendo. La solicitud se dirigirá al Ejecutivo del Estado o a los Ayuntamientos, a fin de que creen una comisión. La comisión emitirá su opinión a las autoridades de que se trate. Esta opinión será la base para valorar si la autoridad decida o no, suscribir directamente la solicitud del referéndum.

- Consulta ciudadana: el artículo 55 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila, señala que podrá ser solicitado por cien personas ciudadanas a cualquiera de las autoridades competentes, para que realicen una consulta ciudadana con el propósito de medir el apoyo ciudadano de la solicitud de referéndum.
- d) Nuevo León: el artículo 20 de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, faculta a la ciudadanía para que presenten al Instituto Electoral un aviso de intención para la celebración de una consulta de referéndum. El Instituto tiene la obligación de dar respuesta al aviso y entregar los formatos para recabar las firmas para el apoyo ciudadano.
- e) Sinaloa: el artículo 31 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa, señala que la presentación de la solicitud de referéndum no tiene efectos suspensivos para la vigencia de la norma jurídica que se pretenda someter a consulta.
- f) Yucatán: el artículo 55 de la LPC, dispone que el Congreso del Estado o los Ayuntamientos, cuentan con un plazo de 5 días hábiles para enviar al Instituto la minuta de ley o decreto y del acuerdo municipal, para que el órgano electoral lo publique y difunda a la ciudadanía.

Como se puede apreciar, desde lo local, las y los legisladores de estas entidades federativas han aprobado mecanismos que permiten otras alternativas para poder maximizar el derecho de la ciudadanía de solicitar una consulta de referéndum. Desde formatos preestablecidos en donde la persona solicitante únicamente vacía los datos; plataformas digitales que no requieren necesariamente la presencia física en la entrega de la solicitud; la obligación de la autoridad electoral para coadyuvar en la recolección de firmas para el apoyo ciudadano del requerimiento; la solicitud a la autoridad emisora para que pida al instituto electoral que celebre un referéndum; la creación de una comisión ciudadana para que opine si es procedente o no una solicitud; la celebración de una consulta ciudadana para medir el grado de apoyo ciudadano al requerimiento; la expresión de una persona ciudadana de tener

la intención de solicitar un referéndum; y, la publicación y difusión a la ciudadanía que hace el Instituto Electoral para garantizar el derecho ciudadano a la información anticipada.

## **Conclusiones**

La democracia directa permite a la ciudadanía participar activamente en los asuntos públicos de manera institucional. Esta participación se hace a través de instrumentos que son los MPC. Uno de ellos es el referéndum, que consiste en la consulta que se le hace a la ciudadanía para que exprese su aceptación o rechazo a una determinada norma jurídica. El referéndum es un MPC regulado a nivel estatal, contemplado en 28 legislaciones estatales.

Ahora bien, con relación al procedimiento de solicitud de una consulta de referéndum por parte de la ciudadanía, ésta es un derecho humano y político-electoral, que toda autoridad debe garantizar su ejercicio. Es por ello que se observó que, con excepción de Veracruz, en las restantes 27 legislaciones en materia de participación ciudadana que regula al referéndum, facultan a la ciudadanía el hacer el requerimiento respectivo a la autoridad correspondiente.

Con relación a los requisitos de la solicitud de referéndum, se puede observar que las legislaciones estatales se han centrado en que se señale la norma a someter a consulta y el respaldo ciudadano. Puede observarse en este punto que, es una novedad para el ámbito yucateco el que se señale la exposición de motivos por los cuales se hace la solicitud y que se utilicen formatos oficiales y medios digitales.

En cuanto a los plazos con que cuenta la ciudadanía para presentar el requerimiento, se puede observar que Yucatán computa los términos en días naturales, por lo que cabe hacer la reflexión qué tan viable podría ser el que se utilicen los días hábiles para hacer el conteo del plazo respectivo, en virtud de que las normas jurídicas que se someten a referéndum en Yucatán son aquellas que aún no han entrado en vigor.

Sobre la autoridad quien sustanciará el procedimiento de referéndum, Yucatán se encuentra dentro de los 23 estados en donde la autoridad electoral recibe y sustancia la solicitud de referéndum, lo que es muy adecuado que sean los organismos electorales quienes garanticen la imparcialidad del MPC.

Respecto a las normas que se someten a consulta, hay que destacar que en Yucatán se pueden someter a referéndum las reformas a la Constitución, las leyes secundarias y las

normas municipales. Pero no deja de ser admirable que en Morelos, además de esas normas, también se someten las regulaciones reglamentarias expedidas por el Poder Ejecutivo Estatal y los Órganos Constitucionales Autónomos, lo que se puede considerar que en ese estado del país, se ha ampliado el espectro de normas que inciden en la conducta de las personas que habitan dicha demarcación.

Mención aparte son los aspectos relevantes que existen en cada Estado, en donde destaca Coahuila con las cuatro formas alternas de solicitud de un referéndum. Esas alternativas permiten que las solicitudes ciudadanas prosperen y lleguen a materializarse en una jornada de consulta. Asimismo, la buena práctica adoptada en la legislación de Nuevo León sobre la presentación del aviso de intención, permite a la persona ciudadana no sólo manifestar su deseo de que se ponga a consulta una norma jurídica, sino que permite que la autoridad le dé el debido acompañamiento para que pueda cumplir con los requisitos legales.

Estos aspectos que se han mencionado en los párrafos anteriores, pueden ser adoptados en la legislación yucateca, siempre y cuando se observen los límites establecidos en la Constitución Local. El uso de este MPC, permite a la ciudadanía intervenir directamente en el proceso legislativo y en el proceso del ejercicio de la facultad reglamentaria municipal, lo que trae como consecuencia que la ciudadanía controle la actividad de las autoridades para que diseñen y propongan normas jurídicas que impacten positivamente en el entorno ciudadano.

## **Bibliografía**

- Dussel, Enrique. 2013. Carta a los “indignados”. En Enrique Dussel y Fabrizio Mejía Madrid. Rebeliones. México: Brigada Para Leer en Libertad.
- López, Pedro Lucio. 2021. Análisis comparativo sobre la regulación de los mecanismos de participación ciudadana directa en las 32 entidades de México. En Moisés Pérez Vega (Coord.) Mecanismos de Participación Ciudadana en México: Problemas, Avances y Aprendizajes. Monterrey. Comisión Estatal Electoral de Nuevo León.
- Garza García, Juan Antonio. 2015. Democracia semidirecta y formación de ciudadanía. El caso del Distrito Federal. Revista Justicia Electoral. Num. 16, Vol. 1. Julio-Diciembre. 15-51.

- García Maynez, Eduardo. 210. Introducción al Estudio del Derecho. México: Porrúa.
- O'Donnell, Gabriela Ippolito y Eberhardt, María Laura. 2017. Democracia directa en Argentina: Teoría y Práxis. En Gerardo Romero Altamirano y Gema N. Morales Martínez (Coords.) Mecanismos de participación ciudadana: una experiencia global. México: Tirant Lo Blanch.
- Real Academia de la Lengua. 2023. Diccionario de la Lengua Española. Recuperado el día 12 de agosto de 2022 de <https://dle.rae.es/refer%C3%A9ndum?m=form>
- Rodríguez Zepeda, Jesús. 2019. Estado de derecho y democracia. México, INE, Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Num. 12.
- Rosillo Martínez, Alejandro y Luévano Bustamante, Guillermo. 2014. Derechos políticos como derechos fundamentales. Regulación internacional y local. San Luís Potosí: Consejo Estatal y de Participación Ciudadana.
- Sahuí, Alejandro. 2018. Igualdad y actualidad de la democracia. México: Fontamara.
- Sartori, Giovanni. 1993. Ingeniería constitucional comparada. México: Fondo de Cultura Económica.
- Téllez Cuevas, Rodolfo. 2021. Plebiscito, Referéndum y Revocación de Mandato en México: análisis desde la perspectiva del “cambio democrático”. IUS Conitailis. Universidad Autónoma del Estado de México. Volumen 4, Num. 8. Julio-Diciembre.62-87.
- Vargas Cuéllar, Marco Iván. 2014. Participación y ciudadanía competente. San Luís Potosí: Consejo Estatal y de Participación Ciudadana.
- Welp, Janina. 2022. La democracia directa (no) puede ser el problema: ni “participacionismo improductivo” ni “partidocracia”. México: Instituto Nacional Electoral. Conferencias Magistrales Temas de la Democracia, Num. 43.