

**Diplomado en Mecanismos  
de Participación Ciudadana**

**Consulta Popular  
(Plebiscito y Referéndum)**

**30/04/2021 y 03/05/2021**

[www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)  
[www.te.gob.mx/eje/](http://www.te.gob.mx/eje/)

## TEMARIO

Introducción

1. Consulta Popular

2. Plebiscito

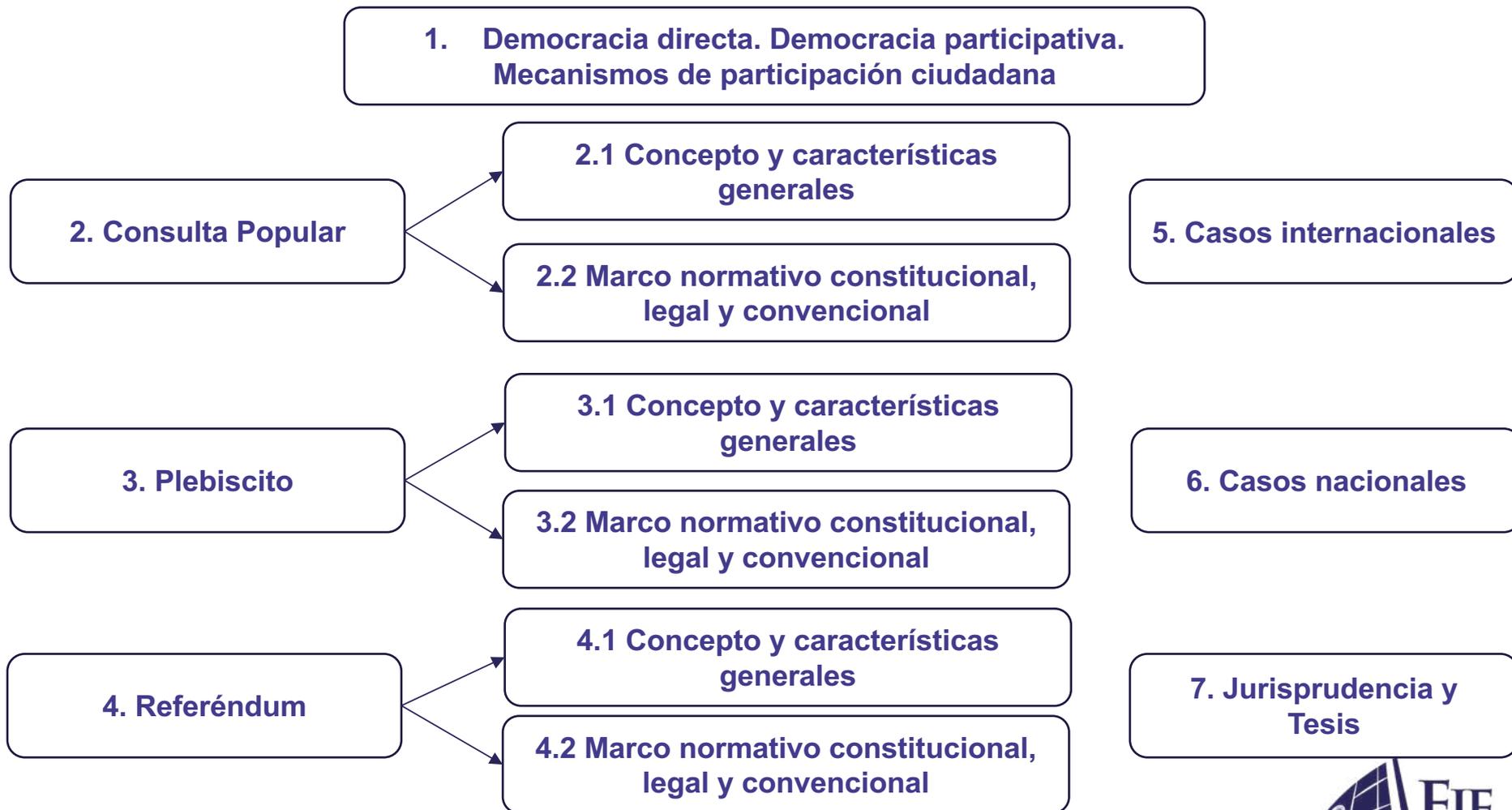
3. Referéndum

4. Casos internacionales

5. Casos nacionales

6. Jurisprudencia y tesis

Conclusiones



Al finalizar la sesión, las personas cursantes serán capaces de **identificar el mecanismo de participación ciudadana** conocido como **Consulta Popular** y **distinguirlo en sus posibilidades de manifestación** nominadas **Plebiscito** y **Referéndum**.

## Introducción

La democracia, forma ideal de gobierno, entendida como el gobierno del pueblo (del griego *demos* (pueblo) *Kratos* (poder), surgió en Atenas, hacia el siglo V A.C. y se plasmó en la Constitución de esa ciudad-estado por iniciativa de Solón.

El presidente Abraham Lincoln la definió como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

La CPEUM, la postula no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (CPEUM 2021, 3°)

## Tipos de consulta Popular

Consulta popular: Mecanismo de participación ciudadana que sirve para ejercer el derecho constitucional de votar en torno a temas de trascendencia nacional o de una determinada entidad federativa.

Dos formas de consulta popular son:

a) El Plebiscito, mecanismo de consulta popular, por el cual la ciudadanía determinan su aprobación o desaprobación de actos, omisiones o decisiones realizadas o de inminente realización del Poder Ejecutivo, federal o local, elevados a la consideración de la soberanía nacional.

## Tipos de consulta popular

b) Referéndum o referendo, mecanismo de democracia directa para expresar la aprobación o desaprobación de la ciudadanía respecto a aprobar o rechazar la creación, modificación o derogación de un documento normativo constitucional o legal.

En singular referéndum o referendo, del latín (gerundio referre, volver a llevar, para el caso, volver a considerar una decisión de tipo normativo, ya sea antes o después de su expedición). En plural referendos o los referéndum (igual que en singular) y también es válido utilizar referéndums.

## Tipos de consulta popular

El Plebiscito puede plantear propuestas de soberanía, ciudadanía, facultades extraordinarias, etc.

En la doctrina algunos tratadistas dan igual tratamiento a plebiscito y a referéndum, pero otros no.

Biscaretti di Ruffia: plebiscito, para hecho, acto político o medida de gobierno, y referéndum para normatividad

K. Loewenstein, plebiscito para cuestiones territoriales y formas de gobierno, referéndum a cuestiones constitucionales y legales

E. Fernández Vázquez, el plebiscito ratifica actos de gobierno, referéndum aprueba parte del sistema jurídico vigente.

**Democracia participativa y competición política**

“La *competición política* -limitada antes a su sola expresión en el campo electoral- se ha enriquecido en la **última década del siglo XX** con la **multiplicación de los mecanismos de participación popular en los procesos de decisión de cuestiones públicas**, más allá de las simples confrontaciones electorales.

El **plebiscito** normativo, **el referendo** aprobatorio o derogatorio, **la consulta popular** vinculante en materia *política* o administrativa, en los niveles nacional, regional o local, **la iniciativa legislativa extraparlamentaria**, **la convocatoria de asambleas constituyentes** y **la revocatoria del mandato** de representantes comprometidos con un *voto programático*, **son las modalidades** incorporadas a los **estatutos constitucionales** más recientes.”

Diccionario Electoral CAPEL. Voz *Competición/Competencia Política*. III. *Democracia participativa y competición política*. Página 191. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>

**Democracia participativa y competición política**

“1. Aunque **las leyes** de la mayoría de los países del mundo -incluyendo a México- **contienen mecanismos de participación ciudadana** como **candidaturas independientes, referéndums, plebiscitos, consultas populares e iniciativas ciudadanas**, en muy pocos casos su reglamentación permite a los ciudadanos **incidir en el diseño de políticas públicas y en el proceso legislativo**, lo que **deja en duda su eficacia** para **incrementar la participación y el interés** en política.”

BRAVO ESCOBAR, Enrique. *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*. Páginas 279. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unm.mx/bjv>

“5. La inclusión de **mecanismos de participación ciudadana** en el mundo es una práctica **muy frecuente**. En **julio de 2013**, **más de 130 países y territorios** contaban con **mecanismos de democracia directa**, incluidos los instrumentos de participación ciudadana que aquí se discuten; esto es, **casi 81 % de 211 países y territorios** considerados por Proyecto Administración y Costo de Elecciones. Red de Conocimientos Electorales. (Proyecto ACE 2013<sup>a</sup>). “

BRAVO ESCOBAR, Enrique. *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unm.mx/bjv>

“6. La experiencia internacional con los principales **mecanismos de participación ciudadana** es amplia y diversa. **Los referéndums** (que incluyen **plebiscitos y consultas populares**) **son los más comunes**, pues son usados en **56 %** de los países. **El segundo mecanismo más común** son **las iniciativas ciudadanas directas**, usados en **25 %** de los países.”

BRAVO ESCOBAR, Enrique. *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*. Página 280. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unm.mx/bjv>

“7. Otro aspecto a considerar es **el uso de los referéndums**. Mientras **el mayor número de países los permiten (56.1 %)** tanto para enmiendas **constitucionales** como para consultas acerca de modificaciones **legales, 14.7 %** los utiliza sólo para **cambios constitucionales y 6.4 %** sólo para **cambios legales**.

“8. **Más de la mitad de los países** consideran sus referéndums **vinculantes en todos o en algunos casos** (siempre y cuando cumplan con algunos requisitos), **y apenas 5 %** realiza referéndums **sólo como consulta popular.**”

BRAVO ESCOBAR, Enrique. *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*.  
Página 280. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unm.mx/bjv>

“9. Otro factor que incide **en la efectividad** de los referéndums **es el de los requisitos** para que la sociedad **los utilice**. En el ámbito internacional, la recolección de firmas de apoyo es el principal requisito, y se observa que los dos criterios más frecuentes relacionados con firmas de apoyo son: **a) porcentajes**, ya sea de electores en el padrón o de participación en elecciones anteriores, **y b) números absolutos de firmas.**”

BRAVO ESCOBAR, Enrique. *Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada*. Página 280. Disponible en: <https://biblio.juridicas.unm.mx/bjv>

## 2. Consulta Popular

## **Decreto por el que se expide la Convocatoria de Consulta Popular (DOF: 28/10/2020)**

El Congreso General de los EUM, con fundamento en el artículo 26, fracción VI de la LFCE, expide la Convocatoria para Consulta Popular, a efectuarse el domingo 1 de agosto de 2021, organizada por el INE, que será la única instancia calificadora

Pregunta: ¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?

Si estoy de Acuerdo

No estoy de acuerdo

## **Decreto de reforma y adiciones a la CPEUM en materia de consulta popular y revocación de mandato**

Publicado en el DOF el 20/12/2019.

Para las consultas populares de temas de trascendencia nacional, la solicitud de ciudadanos debe ser al menos del 2 % de la lista nominal de electores. Si es de trascendencia para las entidades federativas, el 2 % de la o las entidades federativas que correspondan.

Las consultas populares propuestas por la ciudadanía se llevarán a cabo el primer domingo de agosto.

Las consultas populares de las entidades federativas estarán a cargo del o de los OPLES respectivos

## **Ley Federal de Consulta Popular (LFCP)**

Publicación en el DOF 14/03/2014

Contiene 65 artículos de fondo, más transitorios

Es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM, de orden público e interés social y de observancia en el orden federal.

Tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares

Su aplicación corresponde al Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral (léase INE) y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Esta ley ha sido reformada el 11/12/2020

La **consulta popular** es el **mecanismo de participación** por el cual **los ciudadanos** ejercen su derecho, a través del **voto** emitido mediante el cual **expresan su opinión** respecto de uno o varios **temas de trascendencia nacional**.

Artículo 4 de la LFCP

Los **ciudadanos que residan en el extranjero** podrán ejercer **su derecho al voto** en la consulta popular exclusivamente **cuando la consulta coincida con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (léase LGIPE)

Artículo 4 de la LFCP

Serán **objeto** de consulta popular los **temas de trascendencia nacional**.

La **trascendencia nacional** de los temas que sean propuestos para consulta popular, **será calificada por la mayoría de los legisladores presentes** en cada Cámara, **con excepción** de la consulta **propuesta por los ciudadanos**, en cuyo caso lo resolverá **la Suprema Corte de Justicia de la Nación**.

El resultado de la misma **es vinculante** para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para **las autoridades competentes**, cuando **la participación total** corresponda, al menos, **al cuarenta por ciento** de los ciudadanos **inscritos** en la **lista nominal** de electores.

Artículo 5 de la LFCE

Se entiende que existe **trascendencia nacional** en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga **elementos** tales como:

- I. Que **repercutan en la mayor parte** del **territorio nacional**, y
- II. Que **impacten** en una **parte significativa** de la **población**.

Artículo 6 de la LFCP

**Votar** en las consultas populares constituye **un derecho y una obligación** de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional.

Artículo 7 de la LFCP

La **consulta o consultas populares** a que convoque el Congreso, **se realizarán el mismo día de la jornada electoral federal**.

Artículo 8 de la LFCP

Para efectos de esta Ley se entenderá:

**Aviso de intención: Formato** mediante el cual los ciudadanos **expresan su voluntad** a la Cámara que corresponda **de presentar una petición de consulta popular; ...**

Artículo 9.I de la LFCP

Son **requisitos** para participar en la consulta popular:

- I. Ser **ciudadano mexicano** conforme al artículo 34 de la Constitución;
- II. Estar **inscrito** en el **Padrón Electoral**;
- III. Tener **credencial para votar** con fotografía vigente, y
- IV. **No estar suspendido** en sus **derechos políticos**.

Artículo 10 de la LFCP

### No podrán ser objeto de consulta popular:

- I. La **restricción** de los **derechos humanos** reconocidos por la Constitución;
- II. Los **principios** consagrados en el **artículo 40** de la Constitución;
- III. **La materia electoral**;
- IV. Los **ingresos y gastos** del Estado;
- V. La **seguridad nacional**, y
- VI. La **organización, funcionamiento y disciplina** de la **Fuerza Armada permanente**.

Artículo 11 de la LFCE

# Marco normativo constitucional

**Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:**

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

**1o.** Serán **convocadas** por el **Congreso de la Unión** a petición de:

**a) El Presidente de la República;**

**b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o**

*(N. E. Reformada mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

*(Adicionada mediante el Decreto publicado el 9 de agosto de 2012)*

**c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.**

*(N. E. Pertenece al primer párrafo, de acuerdo con el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

Para el caso de **las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos** de una o más entidades federativas, **en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los** inscritos en **la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas** que correspondan, en los términos que determine la ley.

*(Reformado el primer párrafo mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

Con **excepción de las hipótesis** previstas **en el inciso c)** anterior, **la petición** deberá ser **aprobada por la mayoría de cada Cámara** del Congreso de la Unión;

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

**2o.** Cuando **la participación total** corresponda, al menos, **al cuarenta por ciento** de los **ciudadanos** inscritos **en la lista nominal de electores**, el resultado **será vinculatorio** para **los poderes** Ejecutivo y Legislativo **federales** y para las autoridades competentes;

**3o. No podrán ser objeto** de consulta popular **la restricción de los derechos humanos** reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **ni las garantías** para su protección; **los principios** consagrados **en el artículo 40** de la misma; **la permanencia o continuidad** en el cargo **de los servidores públicos de elección popular**; **la materia electoral**; **el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación**; las **obras de infraestructura** en ejecución; **la seguridad nacional** y la organización, funcionamiento y disciplina de **la Fuerza Armada permanente**. La **Suprema Corte de Justicia de la Nación** resolverá, **previo** a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, **sobre la constitucionalidad de la materia** de la consulta;

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

**4o.** El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, **la verificación del requisito** establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como **la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.**

El Instituto **promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares** y será **la única instancia** a cargo **de la difusión** de las mismas. **La promoción** deberá ser **imparcial** y de ninguna manera podrá estar dirigida **a influir en las preferencias** de la ciudadanía, sino que **deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión** de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, **podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir** en la **opinión** de los ciudadanos sobre las **consultas populares.**

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 10 de febrero de 2014)*

Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, **deberá suspenderse la difusión** en los medios de comunicación **de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno**, salvo aquellas que tengan como fin difundir **campañas de información** de las autoridades electorales, las relativas a los **servicios educativos y de salud**, o las necesarias **para la protección civil en casos de emergencia**;

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 10 de febrero de 2014)*

**5o.** Las consultas populares convocadas conforme a la presente fracción, se realizarán **el primer domingo de agosto**;

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

**6o.** Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral **podrán ser impugnadas** en los términos de lo dispuesto **en la fracción VI del artículo 41**, así como de **la fracción III del artículo 99** de esta Constitución; y

*(Reformado mediante el Decreto publicado el 10 de febrero de 2014)*

**7o.** Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

## **Marco normativo legal**

## Nota previa

Las tres figuras político-jurídicas que se analizan en esta ocasión: Consulta popular, Referéndum y Plebiscito tienen un fundamento normativo similar.

**Podrán solicitar una consulta popular:**

- I. El Presidente de la República;
- II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o
- III. Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Los ciudadanos **podrán respaldar más de una consulta popular, pero no procederá el trámite** de las consultas que sean **respaldadas por los mismos ciudadanos** cuando estos **rebasen el veinte por ciento** de las firmas de apoyo. En este caso **sólo procederá la primera solicitud**.

**La inobservancia de la prohibición** a que se refiere el párrafo anterior **se resolverá** conforme a las reglas previstas en el **artículo 34, fracción IV** de esta Ley.

**Finalizada la verificación** correspondiente, **el Secretario Ejecutivo** del Instituto **presentará un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante** del Congreso **dentro del plazo** señalado en **el artículo 33** de esta Ley, el resultado de la revisión de que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores del Instituto, **el cual deberá contener:**

- I. El número total de ciudadanos firmantes;
- II. El número de ciudadanos firmantes que se encuentran en la lista nominal de electores y su porcentaje;
- III. El número de ciudadanos firmantes que no se encuentran en la lista nominal de electores y su porcentaje;
- IV. El número de ciudadanos que no hayan sido contabilizados en virtud de que ya habían firmado una consulta popular anterior;**
- V. Los resultados del ejercicio muestral, y
- VI. Los ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en el Código.

La **petición** de consulta popular **podrá presentarse** ante las Cámaras del Congreso **según corresponda**, en términos de esta Ley, **a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura** y hasta **el quince de septiembre del año previo** al en que **se realice** la jornada electoral **federal**.

Artículo 13 de la LFCP

Los **ciudadanos** que deseen presentar **una petición** de consulta popular **para la jornada de consulta inmediata siguiente**, deberán dar **Aviso de intención** al Presidente de la Mesa Directiva **de la Cámara que corresponda a través del formato** que al efecto **determine** dicha **Cámara**.

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda **emitirá en un plazo no mayor a diez días hábiles, una constancia** que acredite **la presentación del Aviso de intención**, que se acompañará **del formato** para la obtención de firmas y con ello **el inicio de los actos para recabar las firmas de apoyo. Las constancias de aviso** serán **publicadas** en la **Gaceta Parlamentaria**.

**La falta de presentación del Aviso de intención, será causa para no admitir a trámite la petición** de consulta popular.

Los formatos, el Aviso de intención y las constancias expedidas, **únicamente tendrán vigencia** para la consulta popular **que se realice** en la jornada de consulta **inmediata siguiente**.

Artículo 14 de la LFCP

# Marco normativo convencional

**Tratados Internacionales**

Artículos 1° y 133  
constitucionales

Declaración Universal de  
Derechos Humanos  
A.21

Pacto Internacional de  
los Derechos Civiles y  
Políticos  
A. 3

Convención Americana  
sobre Derechos  
Humanos  
A.23

## 3. Plebiscito

## Origen de los Plebiscitos

En sus orígenes Roma se dividía en dos grupos sociales: a) patricios, fundadores de la ciudad en 753 A.C. y sus descendientes y, b) plebeyos, las personas que llegaron después a la ciudad: los primeros gozaban de plenitud de derechos, los plebeyos, en cambio, tenían severas restricciones. Esto provocó enfrentamientos, que incluso llegaron al extremo de la guerra civil.

## Plebiscitos

En medio de esa lucha, los plebeyos lograron que se estableciera una asamblea exclusivamente de ellos, los comitios plebis, en donde se discutían sus problemas y se tomaban decisiones plasmadas en documentos llamados plebiscitos, que se consideraron fuente formal del derecho romano, al principio solo obligatorios para los plebeyos, pero a partir de 287 con la lex Hortensia, ya también fueron obligatorios para los patricios.

Un ejemplo contemporáneo de plebiscito fue el desarrollado en 1905 para separar de Suecia un nuevo país soberano Noruega, que se le había unido en 1814.

“... **en Brasil** la Ley 9709 de 1988 **diferencia el plebiscito** -convocado con anterioridad al acto legislativo o administrativo, para apoyar o rechazar la propuesta en discusión - **del referéndum** -convocado con posterioridad al acto legislativo o administrativo, para ratificar o vetar la decisión tomada-.” (Diccionario CAPEL. Voz Democracia Directa, página 264).

“También en **Chile y Uruguay** se registra el vocablo **plebiscito.**”

“**En Chile el plebiscito** es un mecanismo regulado para superar bloqueos interinstitucionales ...

“En este país nunca se han activado consultas de acuerdo con este requisito constitucional, aunque si se realizaron en otras circunstancias, como las convocadas por Augusto Pinochet en 1978 y 1980, además de la de 1988 (cuya convocatoria se contempló al aprobar la Constitución de 1980). “ (Diccionario CAPEL. Voz Democracia Directa, página 264).

“En Uruguay, el **plebiscito** es un mecanismo por el cual los *electores* son convocados para decidir si aprueban o no un **proyecto de reforma constitucional** (art. 331 de la Constitución de 1967), mientras que el **referéndum** es un mecanismo por el cual la *ciudadanía* puede manifestarse en contra de una ley previamente aprobada por el **parlamento** (art. 79). Ambos instrumentos se han utilizado desde la *transición a la democracia*.” (Diccionario CAPEL. Voz Democracia Directa, página 264).

# Marco normativo constitucional

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

*(N. E. Reformada mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019). (Adicionada mediante el Decreto publicado el 9 de agosto de 2012)*

Artículo 35 de la CPEUM

*(N. E. Pertenece al primer párrafo, de acuerdo con el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

Artículo 35 de la CPEUM

## **Marco normativo legal**

**Ejemplos**

**Plebiscito Estatal**

Es el **instrumento de participación social directa** mediante el cual **se someten a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones materialmente administrativos** del Poder Ejecutivo del Estado.

(Art. 390, párrafo 1 CEPCEJ).

**Plebiscito Municipal**

Es el **instrumento de participación social directa** mediante el cual se **someten a consideración de la ciudadanía los actos o decisiones materialmente administrativos** de los ayuntamientos.

(Art. 390, párrafo 1 CEPCEJ).

Ley vigente: Véase: Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco

# Marco normativo convencional

**Tratados Internacionales**

Artículos 1° y 133  
constitucionales

Declaración Universal de  
Derechos Humanos  
A. 21

Pacto Internacional de  
los Derechos Civiles y  
Políticos  
A.3

Convención Americana  
sobre Derechos  
Humanos  
A.23

## 4. Referéndum

“... **en Brasil** la Ley 9709 de 1988 **diferencia el plebiscito** -convocado con anterioridad al acto legislativo o administrativo, para apoyar o rechazar la propuesta en discusión - **del referéndum** -convocado con posterioridad al acto legislativo o administrativo, para ratificar o vetar la decisión tomada-.” (Diccionario CAPEL. Voz Democracia Directa, página 264).

“También en **Chile y Uruguay** se registra el vocablo **plebiscito**.”

“**En Uruguay, el plebiscito** es un mecanismo por el cual los *electores* son convocados **para decidir si aprueban o no un proyecto de reforma constitucional** (art. 331 de la Constitución de 1967), mientras que **el referéndum** es un mecanismo por el cual la *ciudadanía* **puede manifestarse en contra de una ley previamente aprobada por el parlamento** (art. 79). Ambos instrumentos se han utilizado desde la *transición a la democracia*.” (Diccionario CAPEL. Voz Democracia Directa, página 264).

# Marco normativo constitucional

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

*(N. E. Reformada mediante el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019). (Adicionada mediante el Decreto publicado el 9 de agosto de 2012)*

Artículo 35 de la CPEUM

*(N. E. Pertenece al primer párrafo, de acuerdo con el Decreto publicado el 20 de diciembre de 2019)*

Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

Artículo 35 de la CPEUM

## **Marco normativo legal**

**Ejemplos**

**Referéndum Estatal Constitucional**

Es el **instrumento** mediante el cual **se someten a la consideración de la ciudadanía la abrogación o derogación** de disposiciones **legales y constitucionales, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general**, expedidas **por el Congreso, el Ejecutivo del Estado**, con excepción de las de carácter contributivo y leyes orgánicas de los poderes. Para la **derogación, total o parcial, de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado.**

(Art. 398 y 399 párrafo 1, fracción IV CEPSEJ).

Ley vigente: Véase: Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco

**Ejemplos**

**Referéndum Congreso Estatal o Poder Ejecutivo**

Es el **instrumento** mediante el cual **se someten a la consideración de la ciudadanía la abrogación o derogación** de disposiciones **legales y constitucionales, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general**, expedidas por el Congreso, el Ejecutivo del Estado, con excepción de las de carácter contributivo y leyes orgánicas de los poderes. (Art. 398, párrafo 1, CEPSEJ)

Expedidas por el Congreso del Estado o el Poder Ejecutivo del Estado. (Art. 398 y 399 párrafo 1, fracción III, CEPSEJ).

Ley vigente: Véase: Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco

## Ejemplos

### Referéndum Municipal

**Referéndum** es el instrumento mediante el cual se someten a la consideración de la ciudadanía la abrogación o derogación de disposiciones legales y constitucionales, decretos, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general, expedidas por los municipios, con excepción de las de carácter contributivo y leyes orgánicas de los poderes. (Art. 398 CEPSEJ)

Ley vigente: Véase: Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco

# Marco normativo convencional



## 5. Casos internacionales

## **Caso Honduras en 2009**

El presidente Manuel Zelaya pretendía reelegirse, por lo que se enfrentó al Tribunal Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia. Zelaya proponía instaurar una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución, por lo que convocó a un Plebiscito para efectuarse en las elecciones de noviembre de 2009, pero el Congreso estableció nuevas reglas para los plebiscitos y en general para la consulta popular, por lo que, en el caso, ya resultaba ilegal. Zelaya desestimó esa limitación y pretendió llevar a cabo su consulta para el 28 de junio y ordenó que el ejército distribuyera las boletas respectivas

## Caso Honduras

pero el ministro de las fuerzas armadas se negó a obedecer y Zelaya lo destituyó, lo que provocó que miembros del ejército irrumpieran en la casa presidencial, detuvieran al presidente y lo expulsaran a Costa Rica, por lo que fue sustituido por Roberto Micheletti

Golpe de Estado fallido de 1992 contra Carlos Andrés Pérez

Chávez es electo en 1998 por primera vez

**Caso Venezuela**

Constitución de 1999  
• Permitía la reelección inmediata por un periodo más

**Referéndum** fallido, 2007  
• Para aprobar una reforma que permitiera la reelección de todos los servidores electos  
• **51% fue para el no**

**Referéndum** exitoso, 2009  
• Misma consulta  
• **55% fue para el sí**

En 2012 Chávez consiguió su tercera reelección  
Muere en 2013

Producto de la Asamblea Nacional Constituyente



## Caso Venezuela

Hugo Chávez fue comandante del Batallón de Paracaidistas y dirigió el fallido golpe de Estado contra el presidente Carlos Andrés Pérez, por lo que fue a la cárcel, pero luego quedó libre mediante una amnistía general del presidente Rafael Calera. Fundó el MVR (Movimiento Quinta República), en contra de la corrupción y la política económica del país que había empobrecido a la población. En 1998 fue electo presidente de Venezuela; convocó a una Asamblea Constituyente. En 1999 se aprobó la Constitución Bolivariana, ratificada con referendo

## Caso Venezuela

Fue reelegido para el período 2000-2006, pero en 2002 sufrió un golpe de Estado y trasladado a la isla de la Orchila, sin embargo unos días después fue repuesto en su cargo

Posteriormente se llevaron a cabo los referéndum de 2007, en su contra, y el de 2009 a su favor.

### Caso Bolivia

**2009** Nueva constitución que se ratificó con un **referéndum aprobatorio** de más del **60%** de la votación

**2013** Ley de Aplicación Normativa

Interpretación de la Asamblea Legislativa Plurinacional para permitir otra reelección de Morales.

**2016 Referéndum** para modificar constitución y permitir a Evo reelegirse por cuarta vez. **Ganó el "no"** con **51.3%** de votos.

- Establece la posibilidad de una reelección de manera continua (art 168).
- Los mandatos populares anteriores a la vigencia de la constitución serían el primer periodo de gobierno (transitorio).

Se estableció que el mandato posterior a la constitución de 2009 no era reelección por la fundación de un nuevo Estado Plurinacional.



## Caso Bolivia

Evo Morales fue electo en 2006 y permaneció hasta 2019

El referendo del 21 de febrero de 2016, tenía por objeto votar a favor o en contra del artículo 168 de la Constitución, para permitir un tercer mandato, en vez de dos. Ganó el No. Morales afirmó que su derrota se debió a “...tanta guerra sucia y conspiración interna y externa...”

Su propósito era permanecer en el poder hasta 2025 para consolidar el estado social contrario al neoliberal. “No quiero, pero no puedo decepcionar a mi pueblo”.

## Caso Bolivia

El Tribunal Constitucional de Bolivia, consideró que la prohibición de reelección no está mencionada en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo cual, resulta discriminatorio y atentatorio al derecho de participar en la política del país de origen, por lo cual, se postuló a una nueva reelección (la cuarta consecutiva) en 2019.



### Caso Paraguay

Horacio Cartes,  
presidente de  
Paraguay, impulsa  
enmienda  
constitucional para  
permitir reelección  
presidencial  
(art.229)

En el senado es  
aprobada por 25  
legisladores  
partidarios de  
Cartes

Se necesita  
ratificación de los  
diputados

Necesitaba  
aprobarse por un  
**referéndum**



Protesta social en contra de la enmienda  
en las instalaciones del Congreso

"No asumiré, por ninguna vía ni forma,  
la candidatura a la Presidencia del Paraguay  
por el periodo 2018-2023".



## **6. Casos nacionales**

**ACATA CORTE MANDATO CONSTITUCIONAL; DECLARA INCONSTITUCIONALES LAS PREGUNTAS DE LAS CONSULTAS POPULARES RELACIONADAS CON LA LLAMADA REFORMA ENERGÉTICA**

En pleno acatamiento del mandato constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) **declaró inconstitucional el objeto** de la Revisión de Constitucionalidad de la Materia de las **Consultas Populares 1/2014 y 3/2014**, relacionadas con la llamada reforma energética, formuladas por Martí Batres Guadarrama y José de Jesús Zambrano Grijalva, representantes comunes de diversos ciudadanos, respectivamente.

En la primera consulta, **la pregunta** que se planteó **fue**: “¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”.

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2965>

**ACATA CORTE MANDATO CONSTITUCIONAL; DECLARA INCONSTITUCIONALES LAS PREGUNTAS DE LAS CONSULTAS POPULARES RELACIONADAS CON LA LLAMADA REFORMA ENERGÉTICA**

Mientras que en la segunda, **la pregunta** formulada **fue**: “¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?”.

En ambos casos, en un primer ejercicio de interpretación de esta novedosa figura, **por mayoría de votos**, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideraron que el objeto de la consulta **es contrario a lo que estableció el Constituyente Permanente** en el artículo 35, fracción VIII, apartado 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que **no podrán ser objeto de consulta popular los temas** relacionados con **los ingresos y gastos** del Estado.

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2965>

**INCONSTITUCIONAL, MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR RELATIVA A LOS SALARIOS MÍNIMOS**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en su sesión hoy, como resultado del análisis y discusión de la Revisión de Constitucionalidad de la materia de la **Consulta Popular 2/2014**, propuesta por Gustavo Enrique Madero Muñoz, **por mayoría de seis votos**, determinó como **inconstitucional la materia** de dicha consulta, en la que se planteaba la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2961>

**INCONSTITUCIONAL, MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR RELATIVA A LOS SALARIOS MÍNIMOS**

Es de señalarse que el artículo 35, fracción VIII, apartado 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que **no podrán ser objeto de consulta popular** la restricción de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

En ese sentido, **la mayoría de los Ministros** estimó que la materia de dicha consulta, entre otros aspectos, **incidía en el tema de los ingresos y gastos del Estado**, motivo por el cual, resultaba **inconstitucional**.

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2961>

**INCONSTITUCIONAL, CONSULTA POPULAR 4/2014 POR ABORDAR TEMA ELECTORAL PROHIBIDO EN EL ARTÍCULO 35, FRACC. VIII, DE LA CARTA MAGNA**

**De manera unánime**, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) **declaró inconstitucional** la Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de la **Consulta Popular 4/2014**, presentada por César Octavio Camacho Quiroz, por considerar que **el objeto de la consulta es materia electoral**, restringida por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o. de la Constitución Federal.

El citado precepto establece que **no podrán ser objeto de consulta popular** la restricción de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; **la materia electoral**; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2966>

**INCONSTITUCIONAL, CONSULTA POPULAR 4/2014 POR ABORDAR TEMA ELECTORAL PROHIBIDO EN EL ARTÍCULO 35, FRACC. VIII, DE LA CARTA MAGNA**

En este caso la pregunta que se formuló fue: “¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”. Y la misma eminentemente es materia electoral.

Por tal razón, dado que la materia sobre la que versa la petición de consulta popular a que se refiere este expediente no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que acarrea diversas consecuencias sobre los efectos de la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos –y, en su caso, de candidatos independientes– en las Cámaras del Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que **se está en presencia de un asunto de materia electoral** y, por tanto, que **no es susceptible de consulta popular** en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**LA SUPREMA CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2020 Y MODIFICA LA PREGUNTA RESPECTIVA**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que la materia de la consulta popular propuesta por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es constitucional, pues su finalidad no viola el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o. de la Constitución General.

De acuerdo con el Tribunal Pleno, la consulta no debe interpretarse en el sentido de que está encaminada a que las autoridades de impartición y procuración de justicia cumplan o dejen de cumplir con sus atribuciones, pues estas son de ejercicio obligatorio; sino que se encamina, de manera más amplia, a consultar a la ciudadanía sobre la posibilidad de emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados, con la finalidad de garantizar la justicia y los derechos de las víctimas.

Disponible en:

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6230>

**LA SUPREMA CORTE DECLARA CONSTITUCIONAL LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2020 Y MODIFICA LA PREGUNTA RESPECTIVA**

En ese sentido, con **ocho votos a favor**, el Pleno determinó que la pregunta debe ser reformulada en los siguientes términos:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”

Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020, que deriva de la petición formulada por el Presidente de la República.

Documento con fines de divulgación. La sentencia es la única versión oficial.

Disponible en:

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6230>

## 7. Jurisprudencia y Tesis

# Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Tesis:** P. XXXVIII/2014 (10a.)

**Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 199

**Tipo:** Aislada

**CONSULTA POPULAR. LOS CIUDADANOS QUE LA SOLICITEN, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA REQUERIR DIRECTAMENTE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE AQUÉLLA.**

**Tesis:** P./J. 101/2000

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XII, Octubre de 2000, página 32

**Tipo:** Jurisprudencia

**PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

# **Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación**

**Tesis:** XXVII.3o.155 K (10a.)

**Fuente:** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

Libro 62, Enero de 2019, Tomo IV, página 2272

**Tipo:** Aislada

**ACUERDO QUE DETERMINA PROCEDENTE UNA SOLICITUD DE CONSULTA POPULAR EN TÉRMINOS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE LA MATERIA.**

**Tesis:** VIII.1o.P.A. J/1 (10a.)

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Libro X, Julio de 2012, Tomo 3, página 1624

**Tipo:** Jurisprudencia

**INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO.** NO SE ACTUALIZA SU FALTA COMO CAUSA MANIFIESTA E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA RESPECTIVA, SI EL **ACTO RECLAMADO** CONSISTE EN UN DECRETO POR EL QUE SE AUTORIZA AL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA A CONTRATAR EMPRÉSTITOS PARA SER DESTINADOS AL REFINANCIAMIENTO DE LA DEUDA PÚBLICA ESTATAL **Y EL QUEJOSO AFIRMA TENER EL DERECHO** ESTABLECIDO EN EL **ARTÍCULO 2o.** DE LA **CONSTITUCIÓN LOCAL** PARA INTERVENIR DIRECTAMENTE EN LAS DECISIONES DEL GOBERNADO Y DEL CONGRESO DE LA ENTIDAD A TRAVÉS DEL **PLEBISCITO Y EL REFERENDO.**

**Tesis:** VI.1o.A.254 A

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXVIII, Julio de 2008, página 1723

**Tipo:** Aislada

**ELECCIÓN DE JUNTAS AUXILIARES MUNICIPALES A TRAVÉS DE PLEBISCITO. LA CONVOCATORIA RESPECTIVA ES UN ACTO RELACIONADO CON DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES, POR LO QUE LA DEMANDA DE AMPARO EN SU CONTRA ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).**

**Tesis:** VI.3o.A.159 A

**Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XVIII, Octubre de 2003, página 1037

**Tipo:** Aislada

**JUNTAS AUXILIARES DEL ESTADO DE PUEBLA. LA SUSPENSIÓN O REMOCIÓN DE SUS MIEMBROS ES COMPETENCIA DEL CONGRESO LOCAL Y NO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE ESA ENTIDAD.**

# **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

**MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR.**

Tesis XLIX/2016

**REFERÉNDUM Y PLEBISCITO.**

LOS ACTOS RELACIONADOS **SON IMPUGNABLES**  
MEDIANTE EL **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN** DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Jurisprudencia 40/2010

**PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA.** PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL **JUICIO DE REVISIÓN** CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

Tesis XVIII/2003

- 1) Escobar Aubert, L. (2015). **La consulta popular en México**. Revista de la Facultad de Derecho de México, 64(262), 185-201.
  - 2) Saldaña, M. R. (2015). **Reforma constitucional y participación ciudadana en México**. In Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: Estudios en homenaje a Jorge Carpizo (pp. 545-558). Instituto de Investigaciones Jurídicas.
  - 3) Cárdenas, E. C., Sánchez, R. J. Á., & de los Reyes, A. D. (2015). **Mecanismos de consulta popular en México**. Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública, 8(16), 7-36. Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- BARRAT ESTEVE, J. (2014). **Cataluña decide su futuro. Nota breve sobre el marco jurídico de las consultas populares**. En Nuevas avenidas de la democracia contemporánea. Universidad Nacional Autónoma de México INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS.

Centro de Documentación del TEPJF

- 1) Tapia Urbina, J. (2021). **Sobre la práctica de consultas populares.** Hechos y Derechos, 1(61). Consultado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15355/16411>
- 2) Rincón Mayorga, C. (2016). **La consulta popular y los valores democráticos.** Hechos y Derechos, 1(35). Consultado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/10631/12800>
- 3) Salazar Ugarte, P. (2014). **¿Consulta estéril?** Hechos y Derechos, 1(19). Consultado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/6896/8832>
- 4) Soria Romo, Rigoberto, & Ojeda Castro, Marco César. (2020). **Participación ciudadana y democracia directa en municipios de Jalisco y Sinaloa, México, 2008-2018.** Revista iberoamericana de estudios municipales, (21), 29-59.  
<https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100029>  
[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0719-17902020000100029&script=sci\\_arttext&tlng=n](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0719-17902020000100029&script=sci_arttext&tlng=n)

## Conclusiones

Las conclusiones a las dos exposiciones desarrolladas en esta intervención del Diplomado, las deberán obtener en forma individual cada una de las personas cursantes y, en un ejercicio dinámico, comentarlas con el expositor, con la técnica de muestreo; de esta manera, cada quien habrá tenido la oportunidad de participar activamente en esta experiencia.

2020, © Derechos Reservados a favor del  
**Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Podrá utilizarse como cita de textos sin alteraciones, señalando la fuente y con la siguiente leyenda:

Escuela Judicial Electoral. 2020. “Consulta Popular (Plebiscito y Referéndum)”, material didáctico de apoyo para la capacitación. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**Queda prohibida su reproducción parcial o total sin autorización.**

[www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)  
[www.te.gob.mx/eje/](http://www.te.gob.mx/eje/)

**Facebook:** Escuela Judicial Electoral  
**Twitter e Instagram:** @TEPJF\_EJE