



Cuaderno de Investigación

La Consulta Popular en México: Experiencias en 2014

Carla Angélica Gómez Macfarland

Cuaderno no. 16

julio de 2015



Resumen

Este documento contiene información sobre las experiencias de consulta popular en México durante 2014. En el primer apartado se presentan conceptos de participación ciudadana y de consulta popular, así como sus antecedentes y tratamiento en diversos países de América Latina. En la segunda se analiza la exposición de motivos de la Ley Federal de Consulta Popular. En la tercera se describe el proceso constitucional y legal de la consulta popular en México. En la cuarta se describen las experiencias recientes de consulta popular efectuadas en nuestro país. Entre los resultados del estudio se encuentra que:

- La consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana contemplado a nivel constitucional en diversos países de América Latina. En México, se instauró en 2012.
- En la legislación se contempla el procedimiento de la consulta popular, su organización, difusión, actos previos a la jornada, resultados, lo relativo a su poder vinculatorio, así como los medios de impugnación.
- Los partidos PRI, PAN, PRD y Morena son las organizaciones políticas que han utilizado este mecanismo.
- Los distintos procesos de consulta popular del año 2014 no se completaron debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió declaraciones de inconstitucionalidad sobre los temas de las consultas.
- El Instituto Nacional Electoral gastó cerca de 30 millones de pesos en el conteo de firmas y en verificar su autenticidad. Pese a ello, no se logró aplicar en su totalidad el mecanismo de consulta popular.
- Los ciudadanos no han sido, en realidad, los actores que han utilizado el mecanismo de consulta popular ni en su modalidad de derecho político a someter a consulta un tema de interés público, ni como derecho político para emitir su opinión respecto de temas trascendentales para el país; tampoco como derecho político para que su opinión sea vinculante en la toma de decisiones de autoridades.

Introducción

Los mecanismos de participación ciudadana directa se contemplan en distintos ordenamientos constitucionales y legales en la mayoría de los países de América Latina. Dichos mecanismos se han instrumentado con el objetivo de conocer la opinión de los ciudadanos respecto de diversos temas públicos.

En el caso de México se incluyeron mecanismos de participación directa, como la consulta popular y la iniciativa ciudadana, en la Constitución política a partir del año 2012. En ambas cámaras del Congreso de la Unión se llevaron a cabo reflexiones, debates y discusiones sobre la importancia y la necesidad de una reforma política que permitiera que la democracia, como forma de gobierno, se viviera y se apreciara en mayor medida por los ciudadanos. Así, se aprobaron reformas a varias fracciones del artículo 35 constitucional tanto en 2012 como en 2014, siendo en este último cuando se promulgó y publicó la Ley Federal de Consulta Popular.

Si bien es cierto que la consulta popular puede propiciar una participación limitada en la que la ciudadanía emita su opinión respecto de un tema determinado, también cabe la posibilidad de que el resultado de esa opinión sea vinculatorio para las autoridades. Además, si determinado porcentaje de los registrados en la lista nominal se organizan pueden incluso ser los actores que soliciten una consulta, ante las autoridades correspondientes, en temas que consideren trascendentales para el país. Por las características propias de la consulta popular en México contempladas en la Constitución, dicho mecanismo puede ubicarse en distintos niveles de la participación ciudadana.

A pesar de estas posibilidades constitucionales, en México los ciudadanos aún no han utilizado este mecanismo y aún no han podido ejercer el derecho de emitir su opinión en algún tema de trascendencia nacional. Entre los motivos por los que no se ha utilizado este mecanismo en ninguna de sus tres modalidades¹ están los siguientes:

1. Los actores que se han organizado para hacer uso de este mecanismo no han sido ciudadanos en lo individual u organizaciones de la sociedad civil. Las organizaciones políticas son las que lo han utilizado, presentando solicitudes en calidad de ciudadanos.
2. Las solicitudes de consulta popular no han contemplado la viabilidad constitucional ni legal de los temas ni de las preguntas a realizar a la ciudadanía.
3. El procedimiento de la consulta popular no ha logrado concretarse en su totalidad por irregularidades detectadas en sus primeras etapas.

1 Las tres modalidades en que se pueden utilizar son: a) Como derecho político de los ciudadanos a organizarse y a someter a consulta de la ciudadanía un tema de interés público, b) Como derecho político de los ciudadanos para emitir su opinión respecto de algún tema trascendental, c) Como derecho político de los ciudadanos en el cual su opinión resulte vinculante para la toma de decisiones de las autoridades, siempre que se cumpla con el porcentaje legal de participación.

Por lo anterior, el presente documento tiene como objetivo recopilar y analizar información documental, constitucional y legal, de las experiencias de consulta popular en México durante el año 2014.

En el primer apartado se presentan conceptos sobre la participación ciudadana para ubicar el mecanismo de consulta popular dentro de esta conceptualización general, y se brindan tanto antecedentes como datos de su situación actual en diversos países de América Latina. Posteriormente, se exponen algunas definiciones de consulta popular, incluyendo la de la propia legislación nacional.

En el segundo apartado se describe el proceso de debate de la reforma política suscitada en el año 2012, con el objetivo de capturar el espíritu de la ley al establecer el mecanismo como fortalecimiento de la participación ciudadana directa. Para ello, se retoma la exposición de motivos de la Ley Federal de Consulta Popular.

En el tercer apartado se describen las características y el procedimiento de la consulta popular estipulados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Ley Federal de Consulta Popular. Se presentan cuadros con información puntual de cada etapa del proceso de su instrumentación, desde la presentación de la solicitud hasta los medios de impugnación.

En el cuarto apartado se describe cada una de las experiencias de solicitudes de consulta popular presentadas en el año 2014 con el respaldo de diversas organizaciones políticas. También se presenta el análisis de los comunicados de prensa derivados de las audiencias públicas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con énfasis en los argumentos y puntos constitucionales de los ministros y la decisión final respecto de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de esos ejercicios.

1. Concepto de la consulta popular y sus características

La consulta popular, en conjunto con otros instrumentos, como el presupuesto participativo o la revocación del mandato, constituyen mecanismos de intervención de los ciudadanos en asuntos públicos y/o de democracia directa.

Entre los antecedentes de la consulta popular en el mundo, Jean-François Prud'homme menciona que “si los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios”.²

2 Jean-François Prud'homme (1997). *Consulta Popular y Democracia Directa*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. No. 15. Instituto Federal Electoral. Disponible en: www.ine.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm. Consultado el 09 de enero de 2015.

En el siglo XVIII en América, con la conformación de las trece colonias, se sometieron distintas constituciones a la aprobación popular. Incluso en el siglo XIX el procedimiento “empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países”, como Suiza, Francia, Italia y Estados Unidos.³

En América Latina, diversos países han considerado mecanismos de participación ciudadana directa con el objetivo de fortalecer la vida democrática. El cuadro siguiente incluye el análisis de algunos países de América Latina que contemplan a la consulta popular en su marco constitucional.

Cuadro 1. La figura de la Consulta Popular en América Latina

País	Consulta Popular	Artículo constitucional	Nombre que recibe
El Salvador	Sí	Artículo 73.- Los deberes políticos del ciudadano son: 1° Ejercer el sufragio; 2° Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República; 3° Servir al Estado de conformidad con la ley. El ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa , contemplada en esta Constitución. Artículo 89.- El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, los cuales podrán contemplar la creación de organismo con funciones supranacionales. También propiciará la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, con plena garantía de respeto a los principios democráticos y republicanos y de los derechos individuales y sociales de sus habitantes. El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular.	Consulta popular directa
Guatemala	Sí	Artículo 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución.	Procedimiento consultivo
Argentina	Sí	Artículo 39.- Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. Artículo 40.- El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a	Consulta popular

3 *Idem (id.)*

		consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular .	
Colombia	Si	<p>Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.</p> <p>Para hacer efectivo este derecho puede:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elegir y ser elegido. • Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. • Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. • Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. Ver la Ley 131 de 1994 • Tener iniciativa en las corporaciones públicas. • Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. • Desarrollado por la Ley 43 de 1993 Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. • Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisivos de la Administración Pública. Ver la Ley 581 de 2000 <p>Artículo 41. En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.</p>	Consulta popular
Ecuador	Si	Artículo 103.- Se establece la consulta popular en los casos previstos por esta Constitución. La decisión adoptada será obligatoria si el pronunciamiento popular contare con el respaldo de la mayoría absoluta de votantes. El voto en la consulta popular será obligatorio en los términos previstos en la Constitución y en la ley.	Consulta popular
Paraguay	Si	<p>Artículo 121. Del referéndum. El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley.</p> <p>Artículo 122. De las materias que no podrán ser objeto de referéndum. No podrán ser objeto de referéndum: Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales; las expropiaciones; la defensa nacional; la limitación de la propiedad inmobiliaria; las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de la Nación, y las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.</p> <p>Artículo 123. De la iniciativa popular.</p> <p>Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley.</p> <p>Artículo 273. De la competencia. La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral.</p> <p>Sin igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos.</p>	Tipo de consulta popular, referéndum
Perú	Si	Artículo 176.- El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares ; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil.	Consulta popular
Venezuela	Si	Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular , la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.	Consulta popular

Fuente: Elaboración propia con datos de las Constituciones Políticas de los distintos países de América Latina y noticias sobre consultas populares.

Como se puede observar, ciertos países de América Latina incluyen en sus marcos constitucionales mecanismos de consulta popular.

1. El Salvador: En su Constitución Política contempla la *consulta popular directa* como derecho y deber de los ciudadanos. No se encuentra una definición constitucional para esta figura; sin embargo, se estipula que se someterá a consulta popular la decisión de integrarse en una República de Centro América.

Una situación en la que se utilizó la consulta popular fue cuando se preguntó a la población sobre si los municipios deberían estar libres o no de la minería, en el año 2014.⁴ En esa ocasión el mecanismo fue utilizado a nivel subnacional.

2. Guatemala: En su Carta Magna se menciona el *procedimiento consultivo* como un mecanismo que somete a decisión de la ciudadanía asuntos políticos “de especial trascendencia”.⁵

Es importante mencionar que la consulta puede solicitarla el presidente o el Congreso de la República. Además, existe una Ley Constitucional Electoral que regula lo relativo al procedimiento consultivo.

Un caso sobre el mecanismo de consulta popular en Guatemala fue cuando se acordó, junto con el gobierno de Belice, realizar una consulta popular simultánea con el objetivo de preguntar a los ciudadanos si estaban o no de acuerdo con someter a la Corte Internacional de Justicia cualquier reclamo legal contra Belice (o viceversa) sobre territorios. La pregunta que se haría por parte de Guatemala sería la siguiente:

”¿Está usted de acuerdo que cualquier reclamo legal de Guatemala en contra de Belice sobre territorios continentales e insulares y cualesquiera áreas marítimas correspondientes a dichos territorios sea sometido a la Corte Internacional de Justicia para su resolución definitiva y que ésta determine las fronteras de los respectivos territorios y áreas de las Partes?”⁶

La consulta, que estaba programada para efectuarse en mayo de 2013, finalmente no se llevó a cabo debido a que Guatemala proponía a Belice modificar su legislación para no solicitar un porcentaje tan alto de participación de los ciudadanos.

4 Nodal. Noticias de América Latina y el Caribe. *El Salvador: otro municipio realizará una consulta popular sobre la minería. Noviembre, 2014.* Disponible en: www.nodal.am/2014/11/el-salvador-otro-municipio-realizara-una-consulta-popular-sobre-la-mineria-metalica/. Consultado el 20 de enero de 2015.

5 Constitución de Guatemala, texto vigente. Art. 173. Disponible en: www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPoliticaDeLaRepublicaDeGuatemala.pdf. Consultado el 20 de enero de 2015.

6 Tribunal Suprema Electoral de Guatemala C.A. Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral. *Texto Informativo sobre la Consulta Popular, 2013.* Disponible en: www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDcQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.tse.org.gt%2Fuaip%2Fdescargas.php%3Fdescarga%3D1790&ei=x7y-2VM7SEY_igwSz0INQ&usg=AFQjCNFDI9Waea7ubbjxlECtmN4UqWiewQ&bvm=bv.83640239,d.aWw Consultado el día 20 de enero de 2015

3. Argentina: Existe la figura de consulta popular para someter, por iniciativa de la Cámara de Diputados, un proyecto de ley al voto de la ciudadanía. Los resultados de esta consulta son totalmente vinculantes. Existe otra opción: tanto el Congreso como el presidente de la Nación pueden convocar a consulta popular; en este caso el resultado no es vinculante.

Un caso en donde se utilizó la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana vinculante fue el que suscitó el día 23 de marzo de 2003, con más de 81% de participación de votantes en Esquel. En el resultado se rechazó la explotación de un yacimiento de oro y plata.⁷ Los ciudadanos organizados pudieron frenar a empresas transnacionales y al gobierno en la realización de un proyecto que pudo haber afectado el entorno social y ambiental del territorio.

4. Colombia: Es uno de los países que contiene más instrumentos de participación ciudadana. De hecho en su Constitución política se reflejan los plebiscitos, los referendos, las consultas populares, la revocación de mandato y las iniciativas ciudadanas, entre otras. Además, tiene legislación secundaria que regula a detalle los procedimientos de los mencionados mecanismos.

Colombia ha aplicado tanto las formas de participación, como las de consulta popular, en distintas ocasiones. Una de ellas fue el 27 de febrero de 2011 en el Departamento de Bolívar, donde la pregunta fue la siguiente: ¿Desea usted que se cree el municipio de San Pablo Norte?⁸ Los resultados de dicha consulta resultaron favorables a la creación del municipio.

5. Ecuador: El artículo 103 constitucional establece la consulta popular en los casos previstos por la Constitución.

En Ecuador se ha utilizado la consulta popular y el plebiscito en diversas ocasiones. La tercera ocasión en que se utilizó la consulta popular fue “el 24 de febrero de 1986, propuesta por León Febres Cordero, quien preguntó al pueblo si estaba de acuerdo en permitir que los ciudadanos independientes puedan ser elegidos para cargos públicos, sin la necesidad de estar afiliados a ningún partido político. Si bien la propuesta no era mala, el No triunfó debido a la antipopularidad de Febres Cordero”.⁹

6. Paraguay: Incluye en su Constitución Política mecanismos de participación como el referéndum y la iniciativa popular. Cabe mencionar que en el propio texto constitucional se considera que la justicia electoral será competente para conocer de “todo tipo de consulta popular”.¹⁰ En el texto

7 Darío Aranda. *Cuando Esquel dijo no*. Página 12. Marzo, 2013. Disponible en: www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-216410-2013-03-23.html Consultado el día 20 de enero de 2015.

8 Registraduría Nacional del Estado Civil. República de Colombia. *Histórico consultas populares 2011*. (s/f). Disponible en: www.registraduria.gov.co/-Consultas-Populares,2411-.html. Consultado el día 20 de enero de 2015.

9 El tiempo.com. *Ecuador en las consultas populares, 2011*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com.ec/noticias-cuenca/63206-ecuador-en-las-consultas-populares/>. Consultado el 20 de marzo de 2015.

10 Organización de los Estados Americanos. *Constitución Política de Paraguay. Artículo 123*. Disponible en: www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm . Consultado el 20 de enero de 2015.

constitucional no se explica qué mecanismos constituyen un tipo de consulta popular, por lo que se infiere que se refiere a la figura del referéndum. Por otro lado, en dicho ordenamiento jurídico se establecen las materias que no pueden ser objeto de referéndum, así como que el referéndum legislativo podrá ser o no vinculante.

En Paraguay, en octubre del año 2011, se utilizó la consulta popular para buscar enmiendas constitucionales referentes al voto de los nacionales residentes en el extranjero. En dicha ocasión la participación ciudadana fue baja.¹¹

7. Venezuela: Este país también contempla distintos mecanismos de participación en el artículo 70 constitucional. Entre ellos se encuentran el referendo, la consulta popular, la revocación de mandato, las iniciativas legislativas y constitucionales, el cabildo abierto, la asamblea de ciudadanos y las instancias de atención ciudadana, entre otros.

La consulta popular se ha utilizado en diversas ocasiones en Venezuela. Uno de los casos más relevantes se dio en el año 1999, cuando más de 70% de los votantes aprobó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.¹²

Por su parte, legisladores de ambas cámaras del Congreso en México, antes de la reforma política del año 2012, habían propuesto diversas iniciativas de reforma a artículos constitucionales para que en ellos se incluyeran mecanismos de participación ciudadana directa. El Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados hizo recopilaciones sobre los antecedentes de dichos instrumentos a lo largo de la historia de México. Asimismo, realizó cuadros comparativos en los que se pone en evidencia la intención de comisiones de la LIX Legislatura de reformar la Constitución en los artículos 35, 36, 40, 41, 71, 73, 89, 99, 115, 116, 122, 8, 39 y 135, en el aspecto de participación ciudadana.

Como datos relevantes, se menciona que existen iniciativas que proponen los procesos de plebiscito y referéndum, además de integrar la revocación de mandato y la iniciativa legislativa popular. Aunado a lo anterior, en las iniciativas analizadas se propone la inclusión de democracia participativa y no sólo representativa; además, se explican los procesos de convocatoria y organización del referéndum y el plebiscito.

Lo anterior refleja el hecho de que a lo largo de distintas Legislaturas sí se han propuesto cambios a la Carta Magna en cuanto al tema de los mecanismos de democracia directa, para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones públicas bajo la consecución de procesos previamente establecidos.

11 La Información.com. *Concluye sin incidentes la consulta popular celebrada en Paraguay*, octubre, 2011. Disponible en: http://noticias.lainformacion.com/politica/referendos/concluye-sin-incidentes-la-consulta-popular-celebrada-en-paraguay_GhWivVVoHq73tYzLCo8DX3/. Consultado el 20 de enero de 2015.

12 Institute for Research and Debate on Governance. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, enero, 2008. Disponible en: www.institut-gouvernance.org/en/analyse/fiche-analyse-329.html. Consultado el día 20 de enero de 2015.

A pesar de las iniciativas, la reforma político – electoral de 2012 se enfocó en “la democracia directa mediante la Consulta Popular, las Candidaturas Independientes, y la Iniciativa Legislativa Ciudadana”,¹³ es decir, en el marco jurídico necesario para propiciar el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana directa.

Una vez definido el marco en el que se encuentra la consulta popular (como mecanismo de participación ciudadana), así como expuestos diversos datos sobre sus antecedentes en el mundo, en América Latina y en México es importante señalar que para nuestro país, la consulta popular consiste en un mecanismo de participación a través del cual “los ciudadanos pueden intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado”.¹⁴

2. Incorporación en México. Reforma político – electoral 2012

Desde el periodo de gobierno del ex Presidente Felipe Calderón existieron debates acerca de la urgencia de aprobar una reforma político – electoral que permitiera a los ciudadanos participar de forma directa en los asuntos públicos y trascendentales para el país. Durante su mandato existieron diversas reformas constitucionales, entre las que se encontró la reforma constitucional para la inclusión del mecanismo de participación ciudadana, como la consulta popular el 9 de agosto de 2012. Sin embargo, no se expidió la ley secundaria del artículo 35 constitucional en materia de consulta popular sino hasta el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto.

Durante el gobierno de Peña Nieto, y por uno de los compromisos del Pacto por México, se reformaron además diversos artículos constitucionales en materia político – electoral, ya que se creyó “indispensable actualizar y perfeccionar el régimen político del país y sus reglas e instituciones electorales”.¹⁵

La Ley Federal de Consulta Popular fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014.

Dentro de la exposición de motivos se establece que es obligación del Congreso de la Unión expedir la legislación secundaria en materia de consulta popular conforme lo establece el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política, en su artículo segundo transitorio.

13 Marcial Rodríguez Saldaña. *El Poder Legislativo y Reforma Constitucional Electoral en México: 2012*. Ponencia del Congreso Redipal Virtual VI. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea enero-agosto 2013. LXII Legislatura, Cámara de Diputados. Disponible en: www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-VI_05-13.pdf. Consultado el 21 de enero de 2015.

14 Sistema de Información Legislativa. *Consulta Popular*. (S/f). Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=252>. Consultado el día 21 de enero de 2015.

15 Gobierno de la República. *Reforma Político – Electoral*. (s/f). Disponible en: <http://reformas.gob.mx/reforma-politica-electoral/que-es>. Consultado el día 27 de enero de 2015.

Asimismo, se establece que es una obligación legislar en materia de consulta popular, iniciativa preferente y candidaturas independientes, entre otros mecanismos, conforme lo establece el compromiso 93 del Pacto por México, al que describe como foro de deliberación y construcción de reformas legislativas.

Cabe mencionar que para efectos de trabajar en las particularidades de los mecanismos de participación, se instalaron mesas de trabajo en agosto de 2013. Entre estas mesas se encontraba la denominada “Legislación Secundaria de la Reforma Constitucional del 2012, Candidaturas Independientes, Iniciativa Ciudadana, Consulta Popular e Iniciativa Preferente”. Así, derivado de la actividad de la mesa uno, se elaboró la iniciativa de la Ley Federal de Consulta Popular.

Además de proponer esta iniciativa por mandato del Decreto de Reforma Constitucional y del compromiso 93 del Pacto por México, el tiempo que se tenía para aprobar la legislación secundaria respecto de la consulta popular se agotaba. El Congreso de la Unión tenía a más tardar un año, contado a partir de la entrada en vigor del propio Decreto, para legislar.

En la exposición de motivos se establece que la expedición de la ley es complementaria a otras legislaciones secundarias en la materia y que es una forma de “regular de manera eficaz, específica y exhaustiva, la materia de consulta popular”.¹⁶

Asimismo, los legisladores contemplan en la exposición de motivos algunos temas como la recepción de la petición, la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para la emisión de pronunciamiento sobre constitucionalidad y trascendencia nacional de la consulta, la solicitud al Instituto Federal Electoral (IFE, ahora Instituto Nacional Electoral, INE)¹⁷ a fin de verificar el porcentaje requerido para la solicitud de una consulta, así como lo relativo a la comunicación de la convocatoria, entre otros asuntos. Una vez regulados a detalle los puntos anteriores, se considera que se cumple con el mandato constitucional de legislar sobre la materia.

En la exposición de motivos se resaltan tres puntos primordiales que contiene la Iniciativa: la regulación de la intervención del Congreso de la Unión en el procedimiento de la consulta popular, el rol primordial que tiene la SCJN y la intervención del IFE (hoy INE) en temas de dicho mecanismo de participación.

A continuación se presenta un cuadro con los puntos relevantes señalados por la exposición de motivos sobre la intervención del Congreso, la SCJN y el IFE en el mecanismo de consulta popular:

16 LXVII Legislatura. Cámara de Diputados. *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular*. Diciembre, 2013. P. 2. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/dic/20131204-2.pdf>. Consultado el día 27 de enero de 2015.

17 Cabe aclarar que la autoridad electoral federal aún era el Instituto Federal Electoral (IFE) y que una vez que se aprobó y publicó la Ley Federal de Consulta Popular, la autoridad electoral ya era el Instituto Nacional Electoral (INE), debido a la reforma constitucional política electoral publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, en el que rediseña el régimen electoral.

Cuadro 2. Puntos relevantes en cuanto a la intervención del Congreso de la Unión, la SCJN y el IFE (ahora INE) en el procedimiento de consulta popular.

Congreso de la Unión	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Instituto Federal Electoral
Se brinda una definición de consulta popular para otorgar claridad y sencillez a la materia. Se permite a los mexicanos residentes en el extranjero que participen en las consultas populares, siempre que éstas coincidan con la elección del Ejecutivo federal.	Se pondera la función de la SCJN, ya que vela por la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, y de la característica de trascendencia nacional del tema, cuando la solicitud sea realizada por ciudadanos.	Verificará el porcentaje de ciudadanos que soliciten la consulta.
Se determina qué temas podrán ser objeto de consulta popular, como los actos en materia legislativa del Congreso de la Unión y los actos en materia administrativa del Ejecutivo federal, siempre que sean de trascendencia nacional. Se faculta al Legislativo Federal para señalar otros criterios que definan que un tema es o no de trascendencia nacional.	La SCJN también revisa la pertinencia de la pregunta conforme a determinados criterios. La SCJN tiene facultad para modificar la pregunta y cumplir con la constitucionalidad, legalidad, objetividad, claridad y congruencia de la misma. Por ello, después de su decisión, nadie podrá modificarla.	Está obligado a la remisión del resultado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Deberá corroborar la autenticidad de las firmas.
El Congreso de la Unión (C.U.) emitirá convocatoria con previa declaración de constitucionalidad del Pleno de la SCJN y análisis sobre la trascendencia nacional del tema (cuando se trate de solicitud de ciudadanos). El C.U. decide sobre la trascendencia nacional del tema cuando los sujetos que presenten la solicitud sean el Presidente o el porcentaje requerido de las Cámaras que conforman el C.U.	Tiene función <i>à posteriori</i> , ya que cuando el resultado sea vinculante notificará a las autoridades pertinentes para que realicen lo conducente. Por lo tanto, el Poder Judicial federal, a través de la SCJN, velará por la instrumentación del resultado de la consulta, ya que no sería coherente que la propia autoridad obligada (poderes Ejecutivo y Legislativo federales) sea la encargada de notificarse a sí misma los resultados de la consulta.	Deberá difundir la consulta popular de una forma imparcial e incentivar la participación ciudadana.
Se establece que la consulta popular sea el mismo día de la jornada electoral federal.		Imprimirá las papeletas de la consulta, que deberán tener un contenido determinado.
Cuando el resultado de la consulta sea vinculatorio, las autoridades competentes realizarán lo conducente. Se contemplan las materias que no pueden ser objeto de consulta popular.		Deberá organizar la consulta que coincidirá con el día de la jornada electoral federal, lo que se propuso con el objetivo de aprovechar las mesas de casilla instaladas.

<p>Se señalan los sujetos que están facultados para solicitar una consulta. Se señalan las particularidades de cada sujeto para solicitar una consulta. Esto se realiza con el objetivo de mantener el equilibrio entre poderes públicos federales y ciudadanos.</p>		<p>Concluido el cómputo distrital, el Secretario Ejecutivo del Instituto deberá informar al Consejo General en sesión pública el resultado de la sumatoria de los resultados de las actas.</p>
<p>Se propone el Aviso de Intención como la forma de obtener la constancia respectiva y recabar las firmas de apoyo. Se establece el contenido del Aviso de Intención para facilitar desde un inicio las formalidades del procedimiento de la consulta.</p>		
<p>Se recalca la importancia de conocer la instancia ante la cual debe presentarse la solicitud conforme al sujeto que la presenta. Se establecen los requisitos de la consulta. Sólo se permite una pregunta por cada consulta popular con el objetivo de asegurar mayor objetividad y precisión.</p>		
<p>Se considera necesario establecer requisitos adicionales conforme al sujeto que presente la solicitud. Se pretende brindar certeza jurídica a los peticionarios y los ciudadanos con el objetivo de que ejerzan su derecho.¹⁸</p>		

Fuente: Elaboración propia con datos de la exposición de motivos de la Ley Federal de Consulta Popular.¹⁹

Además de los puntos anteriores, en la exposición de motivos se indica que para garantizar el Estado de Derecho, se incluyen en la Ley Federal de Consulta Popular medios de impugnación, como el recurso de apelación contra el resultado de la verificación del porcentaje que solicitó la consulta popular ciudadana, y contra el resultado de la consulta popular en sí misma.

Con estos antecedentes, el 14 de marzo de 2014 se publicó la Ley Federal de Consulta Popular, que se estudia en el siguiente apartado.

3. Marco constitucional y legal de la consulta popular

En este apartado se exponen diversos cuadros que incluyen los elementos más importantes del proceso de consulta popular, desde los sujetos que tienen el derecho de solicitarla hasta los medios de impugnación que pueden ejercerse.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplan los derechos y obligaciones de los ciudadanos; entre ellos el deber y la obligación de participar en las consultas populares. A continuación se presentan las características constitucionales de la consulta popular:

18 *Íbidem* P. 3 al 9.

19 *Idem* (*Id.*)

Cuadro 3. Características constitucionales de la Consulta Popular en México

Tema	Aplicación	Observaciones
Convocatoria de las consultas	<p>Podrá convocar a las consultas populares el Congreso de la Unión, a petición de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente de la República. 2. El equivalente a 33% de los integrantes de cualquiera de las dos Cámaras. 3. Los ciudadanos, siempre que sean el equivalente a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. <p>La petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión, a excepción de la petición hecha por ciudadanos.</p>	<p>Son tres actores los que pueden emitir petición al Congreso para que convoque a una consulta popular: Presidente, Cámaras (33%) y ciudadanos (2%).</p> <p>Cabe mencionar que en los textos constitucionales de otros países de América Latina no se especifica que los ciudadanos pueden solicitar una consulta (aunque no sean ellos quienes la convoquen).</p> <p>Asimismo, en la Constitución, no se solicita que la petición ciudadana se apruebe por la mayoría de las Cámaras, al contrario de lo que se solicita a las peticiones tanto del Presidente como de las Cámaras.</p>
La vinculación de los resultados	<p>Cuando la participación total corresponda, al menos, a 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.</p>	<p>Cabe mencionar que los resultados de la consulta popular serán vinculatorios para los poderes Ejecutivo y Legislativo, siempre que por lo menos 40% de los inscritos de la lista nominal de electores participe. Por lo tanto, se obliga a cumplir un mínimo de participación ciudadana.</p>
Temas que se exceptúan de las consultas	<p>No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta 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. 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.</p>	<p>El texto constitucional deja muy claro aquello que no puede ser objeto de consulta popular:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos humanos. • Principios del artículo 40 Constitucional (forma de Estado y de gobierno del país). • Materia electoral. • Ingresos y egresos del Estado. • Seguridad nacional. • Organización y funcionamiento de la Fuerza Armada. <p>Además la Suprema Corte es la facultada para resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta. Es decir, si se ubica en alguno de los temas mencionados.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¿Quién contabiliza las firmas?	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, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.	El INE es quien verifica que sea 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores el que haga la petición de la consulta. Asimismo, organiza, contabiliza y declara los resultados de la consulta.
¿Cuándo se realiza la Consulta Popular?	La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.	Se define claramente que la consulta se realizará el mismo día de las elecciones (jornada electoral federal).
Sobre la impugnación de las resoluciones	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.	Cualquier resolución del INE sobre la consulta popular (número de ciudadanos que solicitan la consulta, resultados de la propia consulta, etcétera) pueden ser impugnados. Cabe mencionar que la fracción VI del artículo 41 se refiere a las características de las impugnaciones en materia electoral. Además, la fracción III del artículo 99 de la Constitución se refiere a la facultad del Tribunal Electoral sobre resolver de forma definitiva e inatacable sobre impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además de que la consulta popular es un derecho ciudadano, en el artículo 36 constitucional se señala que votar en consultas populares también es una obligación. Sin embargo, no se define ninguna sanción en el supuesto de que el ciudadano no participe.

Cabe mencionar que tanto la participación del Instituto Nacional Electoral, como la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación son fundamentales para que la consulta popular se desarrolle totalmente. En este sentido, el Ministro José Ramón Cossío, explica la importancia de las atribuciones de la Corte en la materia. Menciona que “en el proceso de la consulta se le otorga una interesante atribución a la Suprema Corte para resolver, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad materia de la consulta”.²⁰

El Ministro expone dos sentidos sobre esta atribución: el primero es que la constitucionalidad a que se alude en la legislación se refiere a la materia de las prohibiciones que se consignan expresamente; por lo que la Corte podría considerar la inconstitucionalidad si la consulta se tratare de una materia no permitida. Y el segundo se refiere a que la atribución se realizará a partir de lo previsto en cualquier precepto constitucional y no sólo con base en las materias que estén prohibidas expresamente en la legislación.

20 José Ramón Cossío D. *La Nueva Atribución de la Suprema Corte P.2*. Disponible en: www.sitios.scjn.gob.mx/jrcossio/docs/nueva_atrib_de_la_SC.pdf . Consultado el día 27 de enero de 2015.

Para encontrar una solución a cuál de estos sentidos habrá de aplicar la atribución de la Corte respecto de la constitucionalidad del tema de la consulta, el Ministro sugiere “conjuntar lo dispuesto en los artículos 1° y 35, fracción VIII de la Constitución, para el efecto de que la Corte acote su actuación sólo a las materias que expresamente están identificadas en este segundo artículo”.²¹

Por lo tanto, la atribución que se le concede a la Suprema Corte dentro del procedimiento de la consulta popular no es un asunto menor, pues de ello depende que el proceso siga su curso y la ciudadanía pueda emitir finalmente su opinión sobre temas trascendentales para el país.

3.2. Ley Federal de Consulta Popular

La Ley Federal de Consulta Popular consta de 65 artículos y seis artículos transitorios. Dicha ley es reglamentaria del artículo 35 constitucional, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014 e inició su vigencia al día siguiente de su publicación. El periodo de recepción de la consulta popular inició el día siguiente a su publicación en el Diario.

En dicha ley se establece lo relativo a distintos temas como:

1. De la petición de consulta popular.
2. De las atribuciones del Instituto Federal Electoral en materia de consulta popular.
3. De la vinculatoriedad y seguimiento.
4. De los medios de impugnación.

Cada uno de los temas se desarrolla en capitulados específicos dentro de la propia legislación. A continuación se presentan los aspectos más importantes del mecanismo y los requisitos para su aplicación. Dicho análisis es necesario para el posterior estudio de las experiencias que se presentaron en el año 2014 en México respecto de dicho instrumento de consulta.

21 *Ídem (Id.)*

Cuadro 4. El procedimiento de la consulta popular en México

Etapa	Procedimiento
Petición de la consulta	Similar a la que establece la Constitución Política en el artículo 35.
Presentación de la petición	Similar a la que establece la Constitución Política en el artículo 35.
Momento de presentación de petición	A partir del 1 de septiembre del segundo año de ejercicio de cada Legislatura y hasta el 15 de septiembre del año previo al que se realice la jornada electoral federal.
Presentación de petición de consulta de ciudadanos	Ciudadanos que deseen presentar petición de consulta para la jornada de consulta inmediata siguiente, deben dar Aviso de Intención al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente, mediante un formato. El Presidente debe emitir en un plazo de 10 días hábiles , máximo, constancia que acredite la presentación del Aviso de Intención. Debe acompañarlo con formato de obtención de firmas . Las constancias de Aviso serán publicadas en la <i>Gaceta Parlamentaria</i> . Si no se presenta el Aviso, no se admite a trámite la petición.
Vigencia de formatos	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 .
Del formato	Lo determinan las Cámaras del Congreso de la Unión, consultando al Instituto. Debe contener: I. El tema de trascendencia nacional planteado; II. La propuesta de pregunta ; III. El número de folio de cada hoja ; IV. El nombre, firma, la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, y V. La fecha de expedición .
¿Qué sucede si no se presenta alguna formalidad?	<ul style="list-style-type: none"> • Si el formato de firmas es diverso al solicitado, la propuesta no es admitida a trámite. • El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente debe dar cuenta de Avisos de Intención que no se formalicen con la presentación de la solicitud. • También debe dar cuenta de aquellos que no se presenten en formato correspondiente para obtención de firmas. • Si esto sucede, serán archivados como asuntos concluidos en su totalidad.
De la convocatoria en caso de peticiones de ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Se expedirá cuando se haya reunido el apoyo ciudadano en un número equivalente, mínimo, a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. • Conforme al informe emitido por el Instituto, previa declaración de constitucionalidad y calificación de la trascendencia nacional a cargo de la Suprema Corte.

<p>De la presentación de petición por parte del Presidente de la República</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo puede presentar una petición para cada jornada. • Podrá presentarse en cualquiera de las Cámaras del Congreso. • Podrá retirar su solicitud de consulta hasta antes de que se publique la convocatoria en el <i>Diario Oficial de la Federación (DOF)</i>. • Puede presentar una nueva petición siempre que se realice en el plazo establecido por la ley.
<p>De la presentación de petición por parte de los integrantes de Cámaras</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sus peticiones serán objeto de convocatoria siempre que sea aprobada por la mayoría de cada una de las Cámaras del Congreso. No puede ser más de una petición. • Sus peticiones se presentarán en la Cámara del Congreso a la que pertenezcan los promoventes. • Podrán retirar su solicitud de consulta hasta antes de que se publique la convocatoria en el <i>Diario Oficial de la Federación (DOF)</i>. • Pueden presentar una nueva petición siempre que se realice dentro del plazo establecido por la ley.
<p>Requisitos para toda petición de consulta popular y sus particularidades para cuando la presentan distintos actores</p>	<p>Por escrito, con estos elementos por lo menos:</p> <p>I. Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;</p> <p>II. El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y</p> <p>III. La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; además deberá tener relación con el tema de la consulta.</p> <p>Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.</p> <p>Solicitud de legisladores federales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los requisitos anteriores. • Anexo con nombres completos y firmas de por lo menos 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, sin que puedan presentarse peticiones suscritas por legisladores de ambas Cámaras. • Un legislador promovente como representante para recibir notificaciones. <p>Solicitud de ciudadanos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con los requisitos generales (nombre completo y firma del solicitante, etc.) • Representante: nombre completo y domicilio para recibir notificaciones. • Anexo con los nombres completos de los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente.

<p>De la documentación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentación y anexos deberán identificarse plenamente, señalando en la parte superior de cada hoja la referencia al tema de trascendencia nacional que se propone someter a consulta popular. • Cuando el escrito de solicitud de la consulta popular no señale el nombre del representante, sea ilegible o no acompañe ninguna firma de apoyo, la Cámara que corresponda prevendrá a los peticionarios para que subsanen los errores u omisiones en un plazo de tres días naturales, contados a partir de la notificación. • En caso de no subsanarse dentro del plazo establecido, se tendrá por no presentada.
<p>El procedimiento para la convocatoria de petición por parte del Presidente de la República</p>	<p>Petición del Presidente de la República:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen da cuenta y la envía a la Suprema Corte junto con la propuesta de la pregunta, para que ésta resuelva sobre la constitucionalidad en 20 días naturales. II. La Suprema Corte deberá: <ul style="list-style-type: none"> • Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta, no sea tendenciosa o contenga juicios de valor, emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. • Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, para que tenga congruencia. • Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.
<p>De la inconstitucionalidad o constitucionalidad de la materia de consulta presentada por el Presidente</p>	<p>Inconstitucionalidad en la materia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen publicará la resolución en la <i>Gaceta Parlamentaria</i>, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. <p>Constitucionalidad en la materia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La pregunta contenida en la resolución no podrá ser objeto de modificaciones posteriores. • El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen publicará la resolución en la <i>Gaceta Parlamentaria</i> y turnará la petición a la Comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan, según la materia de la petición, para su análisis y dictamen; • El dictamen de la petición deberá ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso; en caso contrario, se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y • Aprobada la petición por el Congreso, éste expedirá la convocatoria de la consulta popular mediante Decreto, la notificará al Instituto para los efectos conducentes y

	ordenara su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> .
Convocatoria cuando la petición de la consulta provenga de 33% de alguna de las Cámaras del Congreso	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen dará cuenta de la misma y la turnará a la Comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan, según la materia de la petición, para su análisis y dictamen. • El dictamen de la petición deberá ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso; en caso contrario, se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. • Aprobada la petición por el Congreso, la Cámara revisora la enviará a la Suprema Corte junto con la propuesta de pregunta para que resuelva sobre su constitucionalidad en 20 días naturales.
Sobre constitucionalidad e inconstitucionalidad del tema de la consulta cuando es presentada por los legisladores federales	<p>Inconstitucionalidad de la materia por la Suprema Corte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora publicará la resolución en la <i>Gaceta Parlamentaria</i>, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. <p>Constitucionalidad de la materia por la Suprema Corte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Congreso expedirá la convocatoria de la consulta popular mediante Decreto, la notificará al Instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el DOF.
Convocatoria cuando la petición de la consulta provenga de ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, la publicará en la <i>Gaceta Parlamentaria</i>, dará cuenta de la misma y solicitará al Instituto que en un plazo de 30 días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. • En el caso de que el Instituto determine que no se cumple con el requisito de 2%, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda publicará el informe en la <i>Gaceta Parlamentaria</i>, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. • En caso de que el Instituto determine que si se cumple con el requisito de 2%, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda publicará el informe en la <i>Gaceta Parlamentaria</i> y enviará la petición a la Suprema Corte, junto con la propuesta de la pregunta para que se resuelva su constitucionalidad en un plazo de 20 días naturales.
Sobre constitucionalidad e inconstitucionalidad del tema de la consulta cuando la presentan los ciudadanos	<p>La Suprema Corte debe:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; que no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; que emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. • Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que sea congruente con la

	<p>materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes en que emita resolución sobre constitucionalidad. <p>Inconstitucionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda publicará la resolución en la <i>Gaceta Parlamentaria</i>, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido. <p>Constitucionalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La pregunta contenida en la resolución no podrá ser objeto de modificaciones posteriores. • El Congreso, por conducto de sus Mesas Directivas, emitirá la convocatoria, la notificará al Instituto para los efectos conducentes, y ordenará su publicación en el DOF.
Sobre las resoluciones de la Suprema Corte	Las resoluciones de la Suprema Corte sean definitivas e inatacables .
Contenido de la Convocatoria	<p>I. Fundamentos legales aplicables;</p> <p>II. Fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular;</p> <p>III. Breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta;</p> <p>IV. La pregunta a consultar, y</p> <p>V. Lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.</p>
De la publicación de la Convocatoria	Deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación .

Fuente: Elaboración Propia con información contenida en los numerales 1 al 34 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Una vez que se presentaron los requisitos para realizar una petición de consulta popular y hasta llegar a la etapa de la convocatoria de la misma, resulta relevante sintetizar el procedimiento que sigue el mecanismo de participación ciudadana directa, desde su convocatoria hasta los resultados e, incluso, su instrumentación.

A continuación se presentan diversos cuadros relativos tanto a la organización, como a la difusión, al día de la jornada, así como a los medios de impugnación de la consulta popular.

Cuadro 5. Organización de la Consulta Popular

Etapa	Procedimiento
De la responsabilidad de la organización	Le corresponde al Instituto Nacional Electoral el ejercicio de la función estatal de la organización y desarrollo de las consultas populares. También es responsable de promover el voto.
De la responsabilidad del Consejo General del Instituto	I. Aprobar el modelo de las papeletas de la consulta popular; II. Aprobar los formatos y demás documentación necesaria para realizar la consulta popular; y III. Aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las consultas populares.
De la responsabilidad de la Junta General Ejecutiva del Instituto	I. Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación en materia de consultas populares y II. Las demás que le encomiende la normatividad aplicable, o le instruya el Consejo General o su Presidente.
De la capacitación en materia de consultas populares	El Instituto, elaborará y propondrá los programas de capacitación a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Fuente: Elaboración propia con información de los artículos 35 a 39 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Cuadro 6. De la difusión de la consulta

Etapa	Procedimiento
De los medios de difusión	El Instituto promoverá la participación de ciudadanos a través de radio y televisión.
De la imparcialidad	La promoción no puede influir en las preferencias de la ciudadanía, ya sea a favor o en contra de la consulta.
De la prohibición de contratación de medios para influir en consulta popular	Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a incidir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.
De la prohibición de publicación o difusión de encuestas para dar a conocer preferencias de ciudadanos	Durante los tres días naturales anteriores a la jornada de consulta y hasta el cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibida la publicación o difusión de encuestas, total o parcial, que tenga por objeto dar a conocer las preferencias de los ciudadanos o cualquier otro acto de difusión.

Fuente: Elaboración propia con información de los artículos 40 a 42 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Cuadro 5. Organización de la Consulta Popular

Etapa	Procedimiento
Impresión de boletas	El Instituto deberá imprimirlas conforme al modelo y contenido aprobado por el Consejo General
Datos que contiene la boleta	<ul style="list-style-type: none"> • Breve descripción del tema de trascendencia nacional; • La pregunta contenida en la convocatoria aprobada por el Congreso; • Cuadros para el “SÍ” y para el “NO”, colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por el ciudadano al momento de emitir su voto; • Entidad, distrito, municipio o delegación, y • Las firmas impresas del Presidente del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del Instituto.
Del formato de las papeletas	Se tendrá un solo formato independientemente del número de convocatorias aprobadas.
Del momento en que las papeletas deben obrar en Consejos Distritales	A más tardar 15 días antes de la jornada de consulta popular.
De las medidas para el control de las papeletas	<ul style="list-style-type: none"> • Personal autorizado entregará papeletas al presidente del Consejo Distrital, el día, hora y lugar preestablecidos. • Secretario del Consejo Distrital levantará acta pomenorizada de entrega y recepción de papeletas. • Miembros presentes de la Junta Distrital acompañarán al presidente para depositar la documentación recibida. Se asentarán pomenores en el acta. • Al día siguiente al que se realice el conteo de las boletas electorales, el presidente del Consejo Distrital, el secretario y los consejeros electorales procederán a contar las papeletas para precisar la cantidad recibida. • Se agruparán conforme al número de electores que corresponde a cada casilla a instalar, incluyendo las especiales. • Presidentes de consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, 5 días antes del día anterior de la jornada de consulta, lo siguiente: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Las papeletas de la consulta popular, conforme a los electores de lista nominal. ◦ Una para recibir votación ◦ Documentación y útiles necesarios. ◦ Instructivos de funcionarios de casillas.
De la designación del Instituto	El Instituto podrá designar adicionalmente a uno o más ciudadanos para que se integren a las mesas directivas de casilla, con la finalidad de que funjan como escrutadores de la consulta popular.

Fuente: Elaboración propia con información de los numerales 43 a 46 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Cuadro 8. De la jornada de la consulta popular

Etapa	Procedimiento
De la función de las mesas de casilla	Funcionarán como mesas receptoras de la consulta popular, donde los ciudadanos acudirán para expresar su voluntad, pronunciándose con un Sí o con un No (a favor o en contra de la consulta)
De cómo debe ser la urna	De material transparente, plegable o armable. Deben llevar en el exterior la denominación de "consulta popular".
Función de Escrutadores	Contarán la cantidad de papeletas depositadas en la urna y número de electores que votaron. Contarán número de votos emitidos en la consulta
Del momento en que se hace el escrutinio y cómputo de las consultas populares	Una vez que concluya el escrutinio y cómputo de las elecciones constitucionales, se realiza el de la consulta popular.
Reglas del escrutinio y cómputo de la consulta popular	<ul style="list-style-type: none"> • El secretario de la mesa directiva de casilla cuenta las papeletas sobrantes y las inutiliza con dos rayas diagonales con tinta. Posteriormente, se guardan en sobre cerrado y se coloca en el exterior el número de papeletas que contiene. • Escrutadores cuentan dos veces el número de ciudadanos que votaron conforme a lista nominal, sumando el número de electores que votaron por resolución del Tribunal Electoral (y no están en la lista). • El presidente de la mesa directiva abrirá la urna, sacará las papeletas y mostrará a los presentes que la urna quedó vacía. • El o los escrutadores contarán las papeletas extraídas de la urna. • El o los escrutadores, bajo la supervisión del presidente, clasificarán las papeletas para determinar el número de votos: <ol style="list-style-type: none"> a) A favor del "SÍ"; b) A favor del "NO", y c) Nulos. <ul style="list-style-type: none"> • El secretario anotará los resultados de las operaciones en las hojas dispuestas para ello. Se transcribirá en el acta de escrutinio y cómputo.
De la validez o invalidez de los votos	<ul style="list-style-type: none"> • Se contará un voto válido por la marca que haga el ciudadano en un solo cuadro que determine claramente el sentido del voto como "SÍ" o "NO", y • Se contará como un voto nulo la sección de la papeleta que el ciudadano marque de forma diferente a lo señalado en la fracción anterior o cuando la deposite en blanco o altere con leyendas el texto de la papeleta.
Terminación de escrutinio o cómputo	Se levantará el acta correspondiente, que deberá estar firmada por los funcionarios de casilla. El expediente de la consulta se integra con:

	I. Un ejemplar del acta de la jornada de consulta. II. Un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo de la consulta. III. Sobres por separado que contengan las papeletas sobrantes, los votos válidos y los votos nulos de la consulta.
Terminación de la jornada electoral	Se fijan los resultados al exterior de la casilla. Se hace llegar dentro de la caja del paquete electoral, el expediente de la consulta popular al consejo distrital.
Del Sistema de Informática para Resultados Preliminares	El Instituto incorporará al sistema, los resultados relativos a la consulta.

Fuente: Elaboración propia con información de los artículos 47 al 56 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Cuadro 9. De los resultados de la consulta

Etapa	Procedimiento
Cómputo de la consulta popular por consejos distritales	<ul style="list-style-type: none"> Se realizará el segundo miércoles siguiente a la jornada electoral. Consiste en la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas.
Componentes de los expedientes del cómputo distrital	<ul style="list-style-type: none"> Actas de escrutinio y cómputo de la consulta popular. Acta original del cómputo distrital. Copia certificada del acta circunstanciada de la sesión de cómputo distrital de la consulta. Informe del presidente del Consejo Distrital sobre el desarrollo del proceso de consulta popular.
Término del cómputo distrital	<ul style="list-style-type: none"> Si se establece que la diferencia entre el Sí y No es igual o menor a un punto porcentual, el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos a solicitud de peticionario, con los siguientes términos: <ol style="list-style-type: none"> El Presidente de la República, a través del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. Los legisladores, a través del Presidente del Congreso de la Unión. Los ciudadanos, a través del representante designado.
Conclusión de cómputo distrital	Los resultados se remiten al Secretario Ejecutivo del Instituto para que en 48 horas, con base en copias certificadas de actas de cómputo distrital, informe al Consejo General, en sesión pública, el resultado de la sumatoria de los resultados.
Obligación del Consejo General	<ul style="list-style-type: none"> Hacer el cómputo total y la declaratoria de resultados. Dar a conocer los resultados e informar a la Suprema Corte.
Tiempo en que se realiza la declaratoria de validez del proceso de consulta popular	Cuando transcurren plazos de impugnación o cuando causen ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral. El Consejo General es el responsable de hacerla. Levanta acta de resultados finales y se remite a la Suprema Corte.

Fuente: Elaboración propia con información de los artículos 58 a 63 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Cuadro 10. De la vinculatoriedad y seguimiento

Etapa	Procedimiento
De la vinculatoriedad conforme a la participación total	El resultado de la consulta popular será vinculatoria para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales cuando la participación de la consulta haya sido de al menos 40% de los inscritos en la lista nominal de electores conforme al informe del Instituto. También será vinculatorio para autoridades competentes. La Suprema Corte deberá notificar a las autoridades correspondientes para que realicen lo conducente.
Del tiempo que tendrá efectos el resultado	El resultado vinculatorio tendrá efectos los siguientes tres años, contados a partir de la declaratoria de validez.

Elaboración propia con información el artículo 64 de la Ley Federal de Consulta Popular

Cuadro 11. De los medios de impugnación

Etapa	Procedimiento
Del recurso de apelación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral	Será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto sobre el resultado de la verificación de la participación del 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, cuando la consulta la soliciten los ciudadanos, así como respecto a los resultados de la consulta.

Fuente: Elaboración propia con información del artículo 65 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Se han mostrado distintos cuadros con información relativa al procedimiento de consulta popular, a fin de analizar distintas experiencias durante el año 2014 en México. La realización de consultas populares se llevó a cabo en diferentes temas que consistieron desde el cuestionamiento sobre el incremento al salario mínimo, hasta la disminución de los diputados y senadores plurinominales.

A continuación se explica cada una de las solicitudes de consulta popular que hasta diciembre 2014 se presentaron ante el INE, con la intención de observar desde qué momento no se consideró la viabilidad legal y constitucional de las propias solicitudes, y, finalmente, demostrar que los ciudadanos mexicanos aún no han tenido la oportunidad de emitir su opinión sobre temas trascendentes para el país, a pesar de que exista desde la reforma constitucional del 2012 la posibilidad de dicha participación.

4. Experiencias de la consulta popular en México en 2014

En el transcurso del año 2014 se presentaron algunas solicitudes de consulta popular. Los sujetos que presentaron dichas solicitudes fueron ciudadanos conforme al artículo 35 constitucional, quienes lograron cumplir con el requisito del apoyo de al menos 2% de la lista nominal de electores. Sin embargo, en realidad fueron las organizaciones políticas quienes hicieron uso de este derecho, presentando solicitudes de consultas sobre diversos temas considerados por ellos de trascendencia nacional.

En este apartado se exponen las experiencias de consultas populares desde la perspectiva del Instituto Nacional Electoral como organismo interventor en el procedimiento, desde la perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como garante de la Constitución Política y decisor en cuanto a la constitucionalidad y trascendencia del tema de la consulta, así como la pertinencia de la pregunta, y desde la perspectiva de los partidos políticos, como organizaciones que aprovecharon el mecanismo de participación haciendo énfasis en él como una herramienta más política que jurídica.

4.1. La experiencia de las consultas populares desde la perspectiva del Instituto Nacional Electoral

Durante el año 2014, el INE se vio inmerso en el procedimiento de cuatro consultas populares presentadas por partidos políticos. Los comunicados de prensa reflejan la actividad que realizó el INE en cada etapa de los distintos procesos. En ellos se evidencia desde la recepción de documentación que avala la consulta popular, hasta la entrega que la Suprema Corte realiza al propio Instituto sobre su decisión de constitucionalidad de los temas de la consulta y la trascendencia de los mismos.

A continuación se presenta el comunicado 145 de prensa del INE respecto de las consultas populares, de 2014.

Cuadro 12. Comunicado de prensa del INE respecto a la consulta popular

No. De comunicado	Fecha de publicación	Titulo	Comentarios principales
145	Mexico, D.F. 23 septiembre 2014	El INE recibió cuatro solicitudes de consulta popular sobre diversos temas para verificar el apoyo ciudadano	<p>El INE, hasta el 15 de septiembre de 2014, recibió de las cámaras del Congreso de la Unión cuatro solicitudes de consulta popular para verificar que cada una de ellas cumpliera con los requisitos marcados por la ley. En este caso, tratándose de consulta propuesta por ciudadanos, se debía cumplir con el número de firmas equivalente a 2% de la Lista Nominal de Electores.</p> <p>El INE recibió un total de 623 cajas con más de 1.3 millones de formatos, y estos equivalen a cerca de 13 millones de registros, conforme a lo que se había contabilizado hasta ese día (23 de septiembre). Las solicitudes se referían a:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma energética. <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética? b. Recibida el 3 de septiembre con dos entregas complementarias el 9 de septiembre. 2. Reforma energética. <ol style="list-style-type: none"> a. ¿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? b. Recibida el 10 de septiembre con entrega complementaria el 15 de septiembre. 3. Salario mínimo. <ol style="list-style-type: none"> a. ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinado por la CONEVAL? b. Recibida el 11 de septiembre. 4. Plurinominales. <ol style="list-style-type: none"> a. Consulta para eliminar 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales. b. Recibida el 15 de septiembre. <p>El INE recibió las tres primeras peticiones de consultas los días 18, 19 y 20 de septiembre. La cuarta consulta popular se recibió el 29 de septiembre. En comunicado de prensa se dio a conocer que el INE estaba revisando las cajas presentadas y el contenido de</p>

			<p>las mismas, y que mas adelante se daría a conocer la fecha en la cual se comenzaría a contabilizar los 30 días naturales para verificar las firmas.</p> <p>También se dio a conocer que la actividad del INE para verificar el apoyo ciudadano en las cuatro solicitudes de consulta popular representaba un gasto de 30 millones de pesos aproximadamente, tanto para la contratación de 1700 personas que realizarían labores de captura, supervisión y revisión de cada uno de los cuatro expedientes, como para la adecuación de espacio, el suministro de equipo y la infraestructura.</p> <p>Se confirmó que el INE cumpliría lo estipulado en la ley electoral y que refrendaba su voluntad para fortalecer la democracia.²²</p>
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con información de los comunicados de la Coordinación Nacional de Comunicación Social del Instituto Nacional Electoral (INE).

La experiencia del INE en cuanto a la consulta popular mostró que sí se cumplieron las estipulaciones de la Ley Federal de Consulta Popular en cuanto a la obligación del Instituto de recibir de parte de cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión la solicitud de consulta popular, para revisar si la misma cumplía con los requisitos legales, es decir, si se respetaba tanto la cantidad como la autenticidad de las firmas.

Para lograr lo anterior, en los 30 días naturales estipulados por la legislación, fue necesario contratar a más de 1700 personas, adaptar espacios y adquirir infraestructura, lo que significó un gasto de 30 millones de pesos. En total, se recibieron más de 623 cajas con más de un millón de formatos, se capturaron y compulsaron manualmente contra la Lista Nominal 16 millones 141 mil 738 registros ciudadanos, y se entrevistó a más de 2500 ciudadanos para corroborar que en realidad apoyaron a las consultas.

Los informes que se generaron por el Instituto fueron publicados en la *Gaceta Parlamentaria* por la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente y, a su vez, la petición se envió a la Suprema Corte para que resolviera sobre la constitucionalidad de la consulta.

Sin embargo, la Suprema Corte resolvió que cada consulta era inconstitucional.²³ Así, una de las propuestas del Consejero Electoral Marco Baños fue que en el proceso de la consulta popular, debería formularse la inscripción de las preguntas correspondientes, primero, y turnarse a la SCJN para que este órgano determinara si es constitucional y trascendente y, posteriormente, debería hacerse el recuento de las firmas para decidir si se contaba o no con el respaldo popular.

22 Coordinación Nacional de Comunicación Social. *El INE recibió cuatro solicitudes de consulta popular sobre diversos temas para verificar su apoyo ciudadano*. Instituto Nacional Electoral. No. 147. Septiembre, 2014. Consultado el día 26 de enero de 2015.

23 Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Comunicados de Prensa*. Disponible en: www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Paginas/cs_comunicacion.aspx. Consultado el 20 de enero de 2015.

De ser el proceso como lo propuso este Consejero, entonces, cuando la pregunta o el tema resultare no trascendental o bien, inconstitucional, no habría necesidad de verificar el respaldo popular y, por lo tanto, no se emitiría un gasto como el que se erogó en el cómputo de las firmas de las cuatro consultas presentadas en 2014.

Aunque si bien es cierto que el gasto de verificación de firmas fue alto, en realidad en cualquier solicitud o documento jurídico que se presenta ante autoridades lo primero que se verifica es la forma y posteriormente se estudia el fondo del asunto. Sin embargo, valdría la pena revisar el orden de las etapas del proceso para evitar erogaciones innecesarias y esfuerzos que, al final, no resultan en la aplicación total de los mecanismos de participación.

Si se analiza el mecanismo desde la perspectiva del INE, se aprecia que el Instituto fue uno de los organismos que más tuvo intervención y labor al inicio de los procesos.

Por otro lado, uno de los resultados positivos de este ejercicio fue que el Consejo General del Instituto tuvo que definir los criterios para la verificación de firmas ciudadanas de respaldo a las consultas populares, lo que brinda una mayor seguridad jurídica a los sujetos facultados para presentar solicitudes de consulta. También se tuvo que hacer un inventario con material de jornadas electorales anteriores que pudiera ser reciclado, lo que demuestra una intención de aprovechamiento y ahorro. Por último, se reflexionó sobre la pertinencia del orden en las etapas del proceso, lo que provoca que se revise y se analice nuevamente la legislación secundaria en la materia.

En la información derivada de los comunicados del Instituto, se pone en evidencia que el nivel de participación de las cuatro propuestas de consultas populares fue el de información, que “tiene que ver con el conocimiento de presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del sector gubernamental”.²⁴ Sin embargo, no se llegó al nivel de consulta, porque los ciudadanos no pudieron emitir su opinión, ya que el proceso no se complementó; tampoco pudo pensarse siquiera en los siguientes niveles de participación.

Esto deja expuesta la necesidad de una revisión del proceso normativo del mecanismo, así como de posibles lagunas legales, tanto en lo relativo a los sujetos que pueden solicitar la consulta (incluyendo organizaciones políticas) como en el orden de las etapas del proceso. Se resalta que el procedimiento de la consulta no logró concretarse no por requisitos de forma, sino de fondo, y que los actores que se organizaron fueron finalmente partidos políticos y no la sociedad civil.

24 Manuel Canto Chac. *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo Política y Cultura*. núm. 30, 2008, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México. P. 29.

4.2. La experiencia de las consultas populares desde la perspectiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Antes de que la SCJN recibiera las solicitudes de consulta para analizar su constitucionalidad y trascendencia, diversos medios periodísticos y de comunicación emitieron opiniones sobre la decisión que probablemente tomaría la Suprema Corte.²⁵

En este sentido, el 29 de octubre de 2014, Luis Carlos Ugalde y Dante Preisser escribieron la columna llamada “La consulta popular llega a la Suprema Corte”.²⁶ En la misma, mencionan que la SCJN estaba a poco tiempo de revisar la constitucionalidad de las peticiones de consulta popular, una vez complementado el requisito de la cantidad y autenticidad de firmas revisadas por el INE. En esta columna resaltan la importancia del mecanismo de participación ciudadana por ser su resultado vinculante para las autoridades competentes, aunque no señalan que para que dicha vinculación existiera se necesita la participación de 40% de los inscritos en la lista nominal de electores.

Para cada una de las propuestas de consulta emitieron su opinión respecto de la constitucionalidad y la trascendencia en el tema. Así, de la propuesta promovida por el PRD respecto de la reforma energética, mencionaron que el tema era de trascendencia por su repercusión en el territorio nacional y en distintos aspectos de la vida de la población. Por otro lado, sugirieron que la materia podría verse excluida de la consulta porque hacía referencia a los ingresos del Estado.

Otro argumento posible que encontraron fue que el tema de la reforma energética trascendía a “los temas fiscales porque incluye temas de organización industrial, contratos y licencias a particulares, gobierno corporativo de Pemex, entre otros temas”. En resumen, calificaron de inconstitucional la consulta debido a que los artículos que se mencionan en la pregunta también establecen temas fiscales y de administración de la renta petrolera; además, escribieron que la pregunta plantea reformas constitucionales cuando, conforme a la legislación, sólo se permiten consultas a reformas de legislación secundaria.

En cuanto a la pregunta de MORENA, que era: ¿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? los autores opinaron que la pregunta estaba mejor planteada “porque se enfoca en un tema específico”.²⁷ Además, señalaron, no encuadraba en alguna de las materias excluidas y el tema era de trascendencia

25 Luis Carlos Ugalde y Dante Preisser. *La consulta popular llega a la Suprema Corte. Columna invitada. Animal Político*, octubre 29, 2014. Disponible en: www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/10/29/la-consulta-popular-llega-la-suprema-corte/. Consultado el día 29 de enero de 2015.

26 *Ídem* (Id.)

27 *Ídem* (Id.)

nacional. Sin embargo, la pregunta era inconstitucional en su opinión, ya que iba en contra de un precepto de la propia Constitución: el artículo 27 que establece la posibilidad de la “celebración de contratos con particulares para la explotación y expropiación de hidrocarburos, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica”.²⁸

En lo que respecta al tema promovido por el PAN y la pregunta ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CNMS) fije un salario mínimo para cubrir la línea de bienestar fijada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social? concluyeron que el tema era de trascendencia nacional y que la pregunta no versaba sobre alguno de los temas excluidos. Asimismo, opinaron que la pregunta no contradecía alguno de los artículos de la Constitución Política y se solicitaba una modificación a una ley secundaria (Ley Federal del Trabajo). Por tanto, opinaron que la pregunta era procedente y que la SCJN podría modificar la redacción de la pregunta para hacerla más clara al ciudadano; esta última acción se encuentra dentro de las facultades de la Corte conforme al marco normativo de la materia.

En cuanto a la última propuesta, presentada por el PRI, la pregunta era: ¿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? Los autores concordaron en que el tema era trascendente; sin embargo, versaba sobre asuntos electorales, una de las materias prohibidas para ser parte de una consulta popular. En este sentido, los autores calificaron a la pregunta como inconstitucional conforme a diversos criterios emitidos anteriormente por la SCJN; a pesar de que el PRI argumentó que su propuesta no se refería a las reglas para acceder al poder público. Sin embargo, para Ugalde y Preisser, a pesar de que se considerara como un tema procedente, la consulta proponía un cambio constitucional que no podría darse “a través de este mecanismo de participación directa”.²⁹

Si se consideraran los criterios jurídicos antes señalados, tres de los cuatro sujetos que solicitaron una consulta popular no cumplieron con los requisitos de constitucionalidad en los temas ni en las preguntas.

A pesar del análisis jurídico presentado por Luis Carlos Ugalde y Dante Preisser respecto de la constitucionalidad de las consultas populares, en realidad las discusiones de los Ministros sobre el tema no coincidieron con dicho análisis sobre todo en la resolución de constitucionalidad de la consulta sobre salarios mínimos del PAN. En este sentido, el Ministro Cossío Díaz señaló que la pregunta no satisfacía “los requisitos objetivos requeridos en la Constitución” por lo que propuso una nueva formulación de la misma.³⁰

28 *Ídem* (Id.)

29 *Ídem* (Id.)

30 Excélsior Especiales. *SCJN discute consulta popular sobre salario mínimo*, octubre, 2014. Disponible en: www.excel-sior.com.mx/nacional/2014/10/29/989569. Consultado el 10 de febrero de 2015.

A continuación se presentan los argumentos jurídicos que la Suprema Corte consideró para declarar la inconstitucionalidad de todas las propuestas de consulta popular presentadas ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión en el segundo semestre de 2014. Para ello, se exponen los comunicados de la Corte sobre las sesiones de los Ministros respecto del tema.

Cuadro 13. Comunicados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a las consultas populares.

No. comunicado	Fecha	Título	Texto del comunicado
0477/2014	27/3/2014	Determina Corte que no es posible pronunciarse sobre la constitucionalidad de la materia de una consulta popular, si la solicitud relativa no es formulada por el Congreso de la Unión.	El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la consulta a trámite 1/2014, determinó que era improcedente la solicitud que formuló un grupo de ciudadanos mexicanos, para que ese Alto Tribunal decida sobre la constitucionalidad de la consulta popular cuya convocatoria solicitaron previamente al Congreso de la Unión, en relación con la reforma constitucional en materia energética. La decisión del Pleno de la SCJN se sustenta en la falta de legitimación de los promoventes, al considerar que de acuerdo con el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución General de la República, el derecho de los ciudadanos para pedir al Congreso Federal que se convoque una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional, no implica que puedan acudir directamente ante la SCJN para solicitar que resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de consulta, ya que ello le corresponde al Congreso de la Unión, máxime que en el caso en análisis no se han agotado las etapas procedimentales previas que la propia norma constitucional establece para ese efecto.
1877/2014	23/10/2014	El pleno de la SCJN iniciará el 29 de octubre el estudio de la revisión de constitucionalidad de las consultas populares: Ministro Juan Silva Meza.	El Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Juan Silva Meza, informó que las sesiones del Pleno programadas para los días 27 y 28 de octubre próximos se suspenderán, para iniciar el 29 de octubre con el estudio de las consultas populares turnadas a este Alto Tribunal por el Congreso de la Unión. El Pleno dará celeridad al estudio de los expedientes de revisión de la constitucionalidad de la materia de las consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión, por tratarse de asuntos que tienen plazo de vencimiento. "Habida cuenta la importancia y la urgencia que hay en esta resolución, este Tribunal Pleno no será convocado a sesión pública ordinaria ni el próximo lunes ni el próximo martes", anunció a fin de que la revisión y discusión de la constitucionalidad de las preguntas planteadas inicie el próximo miércoles.

			El Ministro Silva Meza explico que esta medida no afectará la labor de la Primera y Segunda Salas, que adecuarán la fecha y hora de sus sesiones públicas de la próxima semana
189/2014	29/10/2014	Inconstitucional, materia de la consulta popular relativa a los salarios mínimos.	<p>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:</p> <p>¿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?</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
193/2014	30/10/2014	Acata Corte mandato constitucional; declara inconstitucionales las preguntas de las consultas populares relacionadas con la llamada reforma energética.	<p>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.</p> <p>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?"</p>

			<p>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.</p>
194/2014	3/11/2014	Inconstitucional, consulta popular 4/2014 por abordar tema electoral prohibido en el artículo 35, fracc. VIII, de la Carta Magna.	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

			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.
--	--	--	---

Fuente: Elaboración propia con información de los Comunicados de Prensa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.³¹

Respecto del tema de consultas populares, la SCJN emitió cinco comunicados, uno de ellos correspondiente al año 2013 y los restantes publicados en 2014. En el primero se menciona que no era procedente resolver sobre la constitucionalidad de una propuesta interpuesta por un grupo de ciudadanos mexicanos, ya que dicha solicitud debía ser realizada directamente por el Congreso de la Unión y no por los ciudadanos. Por tanto, debía cumplirse lo que establece el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política. Los promoventes no tenían legitimidad para interponer este tipo de solicitud directamente ante la SCJN.

El segundo comunicado versa sobre el inicio del estudio de las consultas populares que fueron turnadas a la Corte. La fecha de inicio que se acordó fue el 29 de octubre con la prioridad de obtener una resolución en el tiempo legal estipulado. Cabe señalar que el Alto Tribunal tiene la obligación de notificar su resolución a más tardar 20 días naturales después de haber recibido la notificación por parte del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, conforme lo establece el artículo 26 de la Ley Federal de Consulta Popular.

En el tercer comunicado, se informó que la Corte determinó inconstitucional la materia de la consulta propuesta por Gustavo Enrique Madero Muñoz sobre los salarios mínimos. Los Ministros que votaron por la inconstitucionalidad de la consulta estimaron que la materia de la consulta “incidía en el tema de los ingresos y gastos del Estado, motivo por el cual, resultaba inconstitucional”,³² ya que el artículo 35 fracción VIII, apartado 3º de la Constitución, establece que no podrán ser objeto de consulta popular distintas materias, entre las que se encuentran la de ingresos y gastos del Estado.

En el cuarto comunicado, se informa sobre sobre la inconstitucionalidad en las preguntas de las solicitudes formuladas por Martí Batres Guadarrama y José de Jesús Zambrano, relacionadas con la llamada reforma energética. En este sentido, en ambas preguntas, la mayoría de los Ministros determinó que el objeto de las consultas era contrario a lo establecido por el artículo 35, fracción VIII, apartado 3º de la Constitución, porque se relaciona con temas relacionados a ingresos y gastos del Estado.³³

31 Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Noticias 2014*. Comunicados. Disponible en: www.scjn.gob.mx/saladeprensa/Paginas/noticias2014.aspx. Consultado el día 20 de enero de 2015.

32 Suprema Corte de la Justicia de la Nación. Inconstitucional, materia de la consulta popular relativa a los salarios mínimos. Comunicado 189/ 2014. Comunicados de Prensa, octubre, 2014. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2961 . Consultado el 20 de enero de 2015.

33 Suprema Corte de la Justicia de la Nación. *Acata corte mandato constitucional; declara inconstitucionales las preguntas de las consultas populares relacionadas con la llamada reforma energética*. Comunicado 193/2014. Comunicados de prensa, octubre, 2014. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2965. Consultado el día 20 de enero de 2015.

Por último, en el quinto comunicado se informa sobre la declaración de inconstitucionalidad del objeto de la consulta, presentada por César Octavio Camacho Quiroz, ya que encuadraba en la materia electoral, prohibida por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3º como objeto de consultas populares. Para los Ministros, la petición de la consulta no implicaba “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”,³⁴ por lo tanto se estaba ante la presencia de un tema electoral.

Conforme a las resoluciones sobre la constitucionalidad de los temas objeto de las consultas solicitadas por ciudadanos en 2014, todas se ubicaron en los temas prohibidos por el artículo 35, fracción VIII, apartado 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

34 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Inconstitucional, consulta popular 4/2014 por abordar tema electoral prohibido en el artículo 35, fracc. VIII, de la Carta Magna. Comunicado 194/2014. Comunicados de prensa, noviembre, 2014. Disponible en: www2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=2966. Consultado el día 20 de enero de 2015.

Comentarios finales

En la investigación realizada se presentaron distintas conceptualizaciones relativas a la consulta popular que vienen tanto de la doctrina como de las normas jurídicas. Dicho mecanismo es útil para que los ciudadanos puedan intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional, con el objetivo de que su voluntad sea vinculante en la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

A fin de brindar un panorama internacional sobre los mecanismos de la consulta popular y su tratamiento en otros países, se construyeron esquemas que incluyeron los elementos de distintos mecanismos de participación ciudadana directa que países de América Latina consideran dentro de sus constituciones políticas. Asimismo, se dieron a conocer algunos casos en los que se aplicó o se intentó aplicar dicho mecanismo. Se mostró cómo algunos países de América Latina contemplan en sus cartas magnas diversos mecanismos de participación ciudadana, mucho tiempo antes de que México lo hiciera. De hecho, México es de los últimos países de la región en contemplar mecanismos de participación directa en su ley fundamental. Además, se presentó un análisis de los componentes de la consulta popular en México tanto en su Constitución como en su legislación secundaria, así como las experiencias que cada uno de los actores involucrados en el proceso de las consultas en 2014. Entre los actores se analizó al Instituto Nacional Electoral y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la evidencia presentada se considera que la consulta popular es un mecanismo que aún no ha sido utilizado por los ciudadanos. Los supuestos de la investigación se centraron básicamente a que el mecanismo de participación ciudadana establecido en el año 2012 en la Carta Magna no ha sido utilizado como derecho ciudadano por los siguientes motivos: las solicitudes fueron presentadas por partidos políticos, no se cumplió la constitucionalidad de los temas de las consultas y por lo tanto, no se completó el proceso establecido por la Ley Federal de Consulta Popular.

Al presentarse las distintas experiencias de los actores inmersos en el proceso de la consulta se evidencia que no fue posible concluir el proceso las declaraciones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que las solicitudes contemplaban objetos basados en temas prohibidos por la propia Constitución.

Por tanto, los ciudadanos sólo estuvieron informados de ciertos temas relativos a las consultas presentadas, pero no se logró consultarlos para que emitieran su opinión respecto de temas

relevantes del país, como lo eran el de reforma energética, salarios mínimos y reducción de legisladores plurinominales. El nivel de decisión dentro de la participación ciudadana, pudo haberse alcanzado si se hubiera realizado la consulta popular y si por lo menos 40% de los registrados en la lista nominal hubieran participado.

A pesar de que existen distintos mecanismos de participación ciudadana directa establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aún falta que dichos preceptos constitucionales logren materializarse en la participación real de los ciudadanos respecto de temas públicos que interesan al país. Los ejemplos de los distintos países de América Latina, así como la experiencia de algunos de ellos, pueden significar un factor que impulse y motive a ciudadanos y autoridades a fomentar la participación directa de los ciudadanos.

Instituto Belisario Domínguez

Presidente Senador Fernando Herrera Ávila
Secretario Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Directora General de Análisis Legislativo

Dra. María de los Ángeles Mascott
Sánchez

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles No. 14, primer piso,
Col.Centro, Deleg. Cuauhtémoc,
06010, México D.F.

Contacto

Tel (55) 5722-4800 Ext. 2050 y 4831
amascott.ibd@senado.gob.mx



@IBDSenado



IBDSenado

www.senado.gob.mx/ibd/

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

Cuadernos de Investigación es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.