

Temas estratégicos 71

A B R I L
2 0 1 9

➤ Consulta a pueblos y comunidades indígenas en el marco del proyecto del Tren Maya

El pasado 23 de noviembre de 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) realizó un exhorto al entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador para que se consulte a los pueblos y comunidades indígenas sobre aquellas acciones de gobierno que pudieran potencialmente afectarles. Lo anterior, en el marco del proyecto del Tren Maya cuya construcción prevé realizarse en cinco estados del país: Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

La CNDH, en específico, hace referencia a que México es signatario del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y este instrumento establece, en su artículo 6, la relevancia de llevar a cabo una consulta previa con los pueblos y comunidades indígenas:

...mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

Asimismo, dicho Convenio destaca la necesidad de que estas consultas se realicen a través de procedimientos adecuados, “de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (art. 6).

En este tenor, este documento aborda el desarrollo de ejercicios de participación ciudadana como la consulta popular desde la óptica de los criterios internacionales para su ejecución, la normatividad mexicana en la materia y el contraste con los recientes ejercicios de esta naturaleza promovidos por el Gobierno Federal.

PANORAMA INTERNACIONAL

La utilización de distintos instrumentos de participación ciudadana en las democracias modernas alrededor del mundo es una práctica común. De acuerdo con el *Navigator to Modern Direct Democracy (NMDD)*, una plataforma informática desarrollada por el *Research Center of Citizen Participation/Institute for Democracy And Participation Research* de la Universidad de Wuppertal en Alemania, existen 1,726 diseños de instrumentos de participación ciudadana presentes en los ordenamientos jurídicos de 115 países, tanto en el ámbito nacional como en

el subnacional. Estos abarcan un conjunto de instrumentos tales como iniciativas ciudadanas, plebiscitos y referéndums, los cuales, además, pueden implementarse a través de múltiples mecanismos dependiendo, fundamentalmente, del actor que lo promueva.

Por esta razón, es relevante distinguir entre este conjunto de instrumentos dado que cada uno presenta características distintas que, por tanto, influirán en los procesos que se establezcan para su ejecución (tabla 1).

TEMAS ESTRATÉGICOS NO. 71
CONSULTA A PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL MARCO
DEL PROYECTO DEL TREN MAYA

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, colonia Centro, alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México

Distribución gratuita. Impreso en México.

Números anteriores de Temas Estratégicos:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1867>

Tabla 1. Instrumentos de participación ciudadana reconocidos por el NDDM

Nombre	Descripción
Iniciativa ciudadana o popular	Procedimiento de votación popular y derecho político que permite a un número determinado de ciudadanos introducir una propuesta en la agenda política.
Iniciativa ciudadana + Contrapropuesta del gobierno	En el marco de un proceso de consulta popular, una autoridad (normalmente el Parlamento) tiene el derecho de formular una contrapropuesta al planteamiento original, ambas son votadas al mismo tiempo.
Referéndum popular o iniciado por la ciudadanía	Procedimiento de votación popular y derecho político que permite a un número específico de ciudadanos iniciar un referéndum y permitir que todo el electorado decida, por ejemplo, si una ley en particular debe ser promulgada o derogada.
Referéndum popular + Contrapropuesta	Este procedimiento de votación combina un referéndum popular contra una decisión de una autoridad gubernamental, con un referéndum sobre una contrapropuesta.
Referéndum obligatorio	Se activa automáticamente por ley (generalmente la Constitución), cuando establece que ciertas cuestiones se presenten ante los votantes para su aprobación o rechazo. Es objeto de disciplina constitucional en torno a la aprobación o rechazo referente a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. La figura permite que el elector comparta de manera complementaria la facultad legislativa del Congreso para dar mayor legitimidad a las prácticas legislativas.
Plebiscito	Procedimiento de votación bajo el control de una autoridad, de forma que el autor e iniciador de la propuesta son los mismos (por ejemplo, el presidente o el Parlamento). Funge como instrumento de consulta directa a los votantes sobre algún asunto de excepcional importancia en la vida colectiva que, por comprometer el destino nacional, requiera el expreso consentimiento de los ciudadanos.
Plebiscito de veto	Sucede cuando el autor e iniciador de la propuesta no son los mismos. Por ejemplo, si el presidente se opone a una decisión del Legislativo, puede remitirla a voto popular.
Plebiscito de autoridades minoritarias	Procedimiento de votación popular y derecho político que permite a una minoría específica de una autoridad (por ejemplo, un tercio del parlamento) insertar su propia propuesta en la agenda política y dejar que la gente la decida por votación popular.
Plebiscito de veto de autoridades minoritarias	Se presenta cuando la minoría de una autoridad gubernamental tiene el derecho de someter a voto popular una decisión realizada por la mayoría de esa misma autoridad, con lo que la decisión final sobre la aprobación o rechazo es tomada por los votantes.
Iniciativa de “establecimiento de la agenda”	Derecho de un número determinado de votantes elegibles para proponer ante una autoridad la adopción de una ley o medida. A diferencia de la consulta popular, corresponde a la autoridad decidir si es admitida o no la propuesta ciudadana.
Audiencias públicas	Mecanismo ciudadano para participar en las decisiones que deben tomar los organismos, empresas, sociedades, entidades y dependencias de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de NDMM (2018) y del SIL (s.f.).

Otros instrumentos de participación ciudadana incluyen también: jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, consejos consultivos, presupuestos participativos, políticas públicas globalmente participativas, talleres participativos de planificación estratégica y comisiones de seguimiento (UNCUYO, s/f).

Como es posible observar, cada uno de estos mecanismos persigue objetivos distintos e implican la participación de múltiples actores. Su regulación, por tanto, conlleva la especificación del proceso para su ejecución, así como de los criterios para dar seguimiento a los resultados.

Resulta interesante profundizar en el uso de estos instrumentos en el contexto internacional. Para este propósito a continuación se describe

sucintamente el uso de algunos mecanismos de participación ciudadana en tres países: Reino Unido, Estados Unidos y Canadá (tabla 2).

Como se observa en estos ejemplos, existe una corresponsabilidad en la ejecución de estos instrumentos entre los distintos poderes, con criterios específicos que regulan el contenido de estas consultas, así como el tratamiento que se dará a los resultados y las condiciones bajo las cuales se determinará si son vinculantes o no. Esto no es un asunto menor partiendo de la premisa de que los temas que se someten a consulta popular son aquellos que pueden potencialmente afectar de manera importante a la población, las decisiones en esta materia seguramente tendrán consecuencias que deben considerarse. Por tanto, el marco jurídico que

Tabla 2. Algunos ejemplos internacionales de utilización de instrumentos de participación ciudadana

País	Características
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> El marco jurídico vigente establece dos mecanismos de participación ciudadana: “referéndum” y “referéndum sobre la Unión Europea”. Convocar a un referéndum es competencia exclusiva del Parlamento, mientras que el segundo tiene sustento legal en la Ley de la Unión Europea de 2011 que mandata la celebración de un referéndum cada que se realicen enmiendas al tratado constitutivo de la Unión Europea (UE) y al tratado sobre el funcionamiento de la UE. En 2015 se promulgó la Ley sobre el referéndum de la UE que mandataba realizar una consulta de ese tipo para que los ciudadanos decidieran sobre la permanencia o no del Reino Unido en dicha comunidad supranacional, antes del 31 de diciembre de 2017. Lo anterior, derivó en la realización de un referéndum el 23 de junio de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido en la UE. El 51.9% de los participantes votó por la salida del Reino Unido de la UE.
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> Las formas más comunes de participación ciudadana son el plebiscito constitucional –requisito para enmendar las constituciones locales–; el plebiscito sobre leyes existentes, con el que los ciudadanos tienen el poder de derogarlas; la iniciativa legislativa, mediante la cual los ciudadanos pueden proponer leyes, y la iniciativa constitucional, que permite a los electores proponer enmiendas constitucionales. Suelen llevarse a cabo en la misma fecha de las elecciones legislativas o presidenciales sobre temas de interés para los ciudadanos –por ejemplo– legalización de la marihuana o matrimonio entre personas del mismo sexo.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> Se promulgó una Ley de Referéndum (<i>Referendum Act</i>) en 1992 que regula la implementación de este mecanismo. El gobierno puede convocar en cualquier momento a un plebiscito sobre los aspectos constitucionales que le parecen pertinentes. La propuesta puede contener una o varias preguntas y puede dirigirse a todo el país o al número de provincias que decida el gobierno. La pregunta es formulada por el Ejecutivo, pero debe ser aprobada por las instancias legislativas que tienen la facultad de enmendarla. La consulta popular no puede coincidir con una elección general ni realizarse más de 45 días después de su anuncio.

Fuente: Elaboración propia con información de NDMM (2018) y Prud’Homme (2016).

regule la ejecución de este tipo de instrumentos debe definir con claridad la naturaleza, el alcance y el proceso.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, identifica que la realización de consultas públicas constituye un mecanismo efectivo para que los gobiernos recolecten información útil para robustecer la toma de decisiones. En particular, esta organización destaca la importancia de utilizar estos instrumentos para “evaluar mejor los impactos y minimizar los costos, por lo que todas las partes involucradas deben participar” (Rodrigo y Amo, s. f., p. 2).

Adicionalmente, la OCDE señala también la importancia de preservar ciertos criterios en su ejecución, dentro de estos destacan (OCDE, 2013, pp. 2-3):

- Los temas que se sometan a consulta deben ser claros y permitir identificar posibles consecuencias negativas de una política o alternativas para mejorar su implementación.
- Las consultas deben llevarse a cabo en un momento determinado que permita que la información que se obtenga sea útil para la toma de decisiones, por esa razón, la elec-

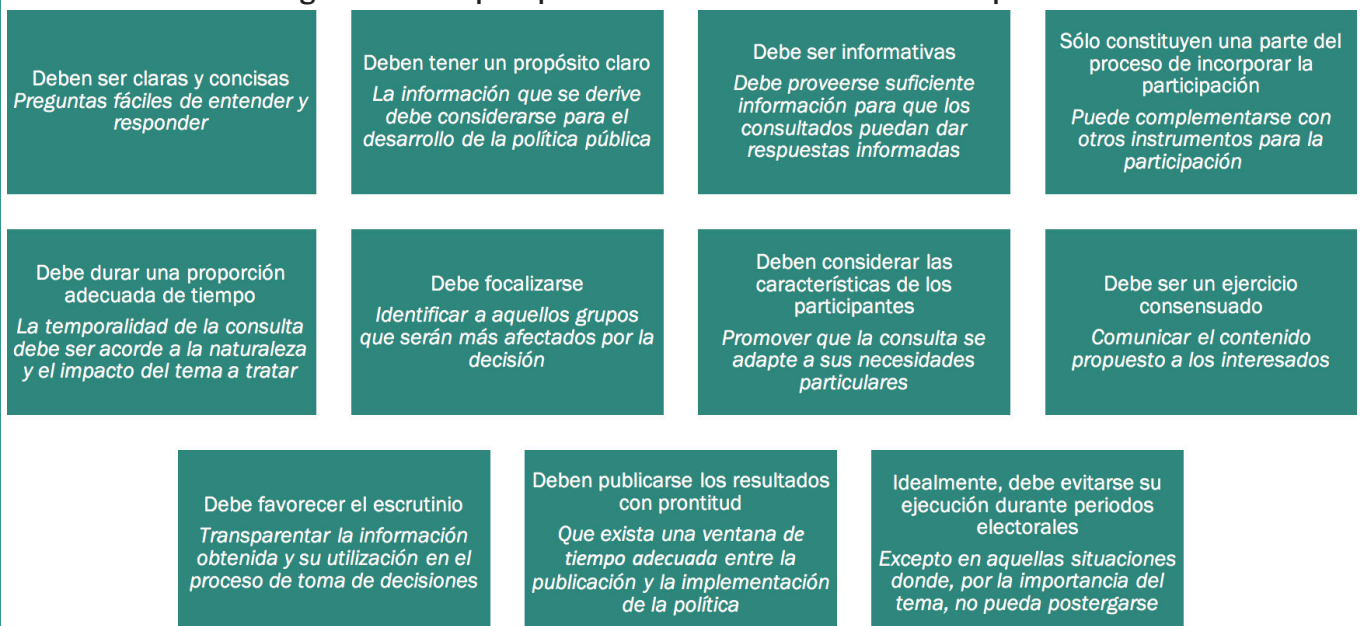
ción de la temporalidad es relevante, tanto para su organización como para recolectar la información.

- Debe existir claridad sobre el universo de posibles actores que necesitan participar en la consulta, así como presentar y difundir la información de forma accesible para todos los interesados.
- Debe señalarse con precisión sobre los objetivos y el alcance de la consulta, así como proveerse información para que quienes participen conozcan sobre el tema a discusión y participar con base la evidencia existente.

En línea con lo anterior, la legitimidad de una consulta pública depende, por tanto, de que su ejecución se apegue a principios que garanticen que la información que se obtenga efectivamente represente la postura de los distintos actores a quienes potencialmente pueda afectar una decisión de política pública.

Si bien, como se muestra en los casos descritos, la forma en la que se regulan las consultas públicas puede variar de acuerdo con las características de cada país. No obstante, es posible identificar algunos principios que resultan pertinentes para la ejecución de una consulta pública (figura 1).

Figura 1. Principios para el desarrollo de una consulta pública



Fuente: Elaboración propia con información de gov.uk (2018)

En el caso de los pueblos indígenas, por ejemplo, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), establece una serie de principios rectores de la consulta: *buena fe, previa, libre e informada*.

Buena fe alude a...

la sinceridad u honestidad de las partes en su actuación; por lo tanto, podría aplicarse en este ámbito como la obligación del Estado de realizar la consulta en un clima de confianza, con la intención de tomar en cuenta la opinión que expresen los pueblos consultados sin que se les pretenda engañar, traicionar o brindar información sesgada o parcial (ONU-DH, 2011, p. 33 y 34).

Libre se refiere a que no haya injerencias externas; mientras que *informada* a que las comunidades cuenten con los elementos suficientes para tomar una decisión informada, entre estos, destacan (ONU-DH, 2011, p. 36):

- La naturaleza, envergadura, impacto y alcances del proyecto.
- La razón u objetivo del proyecto (justificación).
- Duración y tiempos del proyecto.
- Lugares y zonas que serán afectadas.
- Evaluación del probable impacto económico, social, cultura y ambiental.
- Posibles riesgos y beneficios.
- Elementos de un posible desplazamiento.

Considerando que la realización de la consulta popular promovida en noviembre pasado por el entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador, no se llevó a cabo conforme a lo establecido en el marco jurídico vigente, esto promovió que se insertara en la agenda pública la discusión sobre la pertinencia de robustecer la regulación de estos instrumentos. Sobre este caso, se profundiza en el siguiente apartado.

EL CASO DE MÉXICO

En lo relativo al procedimiento para la realización de consultas populares, el marco jurídico nacional que regula este tema plantea, en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) fracción

VIII, que es un derecho ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. Estos ejercicios de participación ciudadana, para su ejecución, deben sujetarse a una serie de criterios (figura 2).

Figura 2. Criterios para la realización de consultas populares

1º. Las convocará el Congreso de la Unión a petición de 1) el presidente de la República; 2) el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o 3) los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 2% de la lista nominal de electores.

2º. El resultado de la consulta será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y las autoridades competentes, cuando la participación total haya sido de, al menos, 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

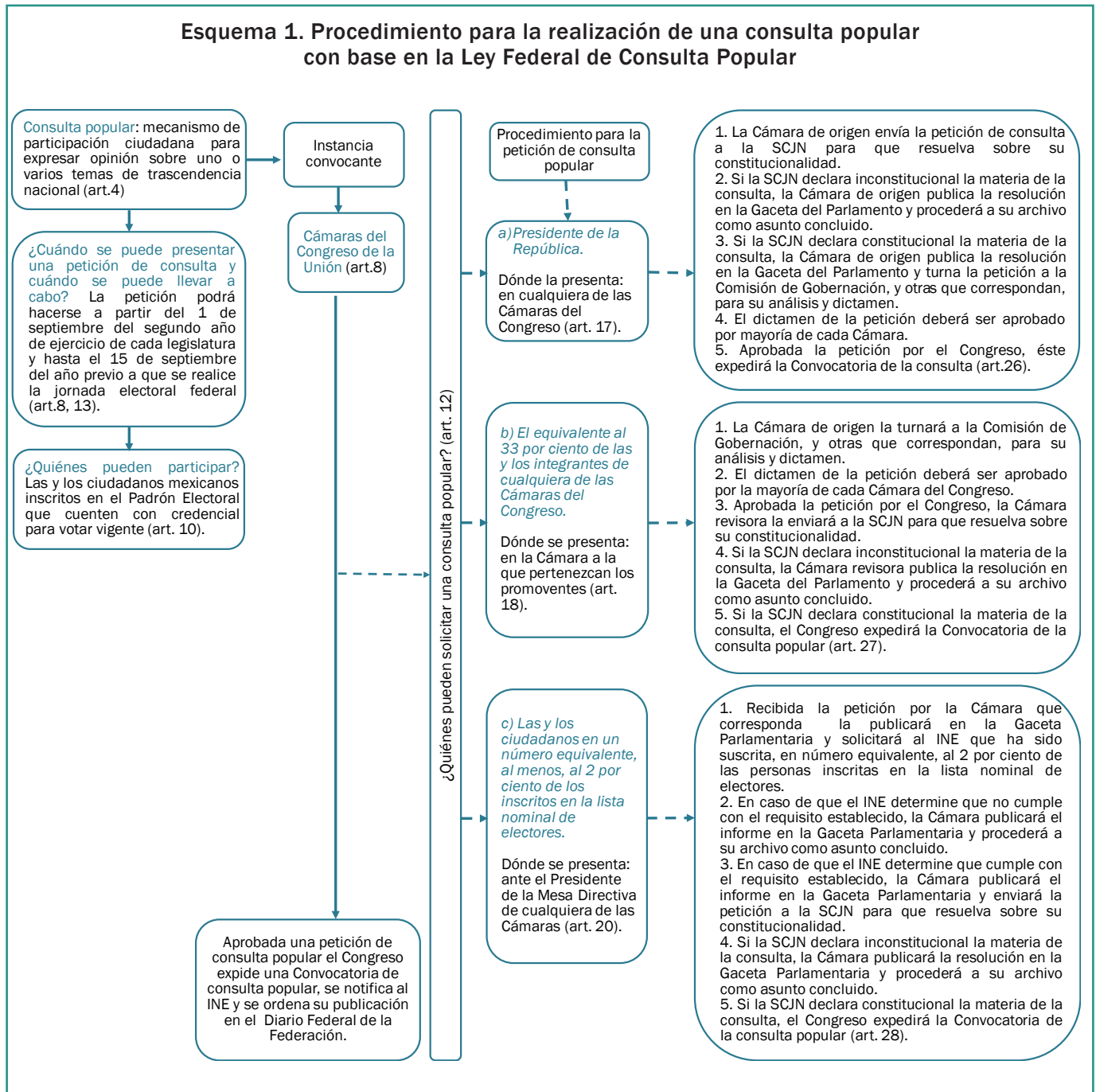
3º. No pueden ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la CPEUM, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

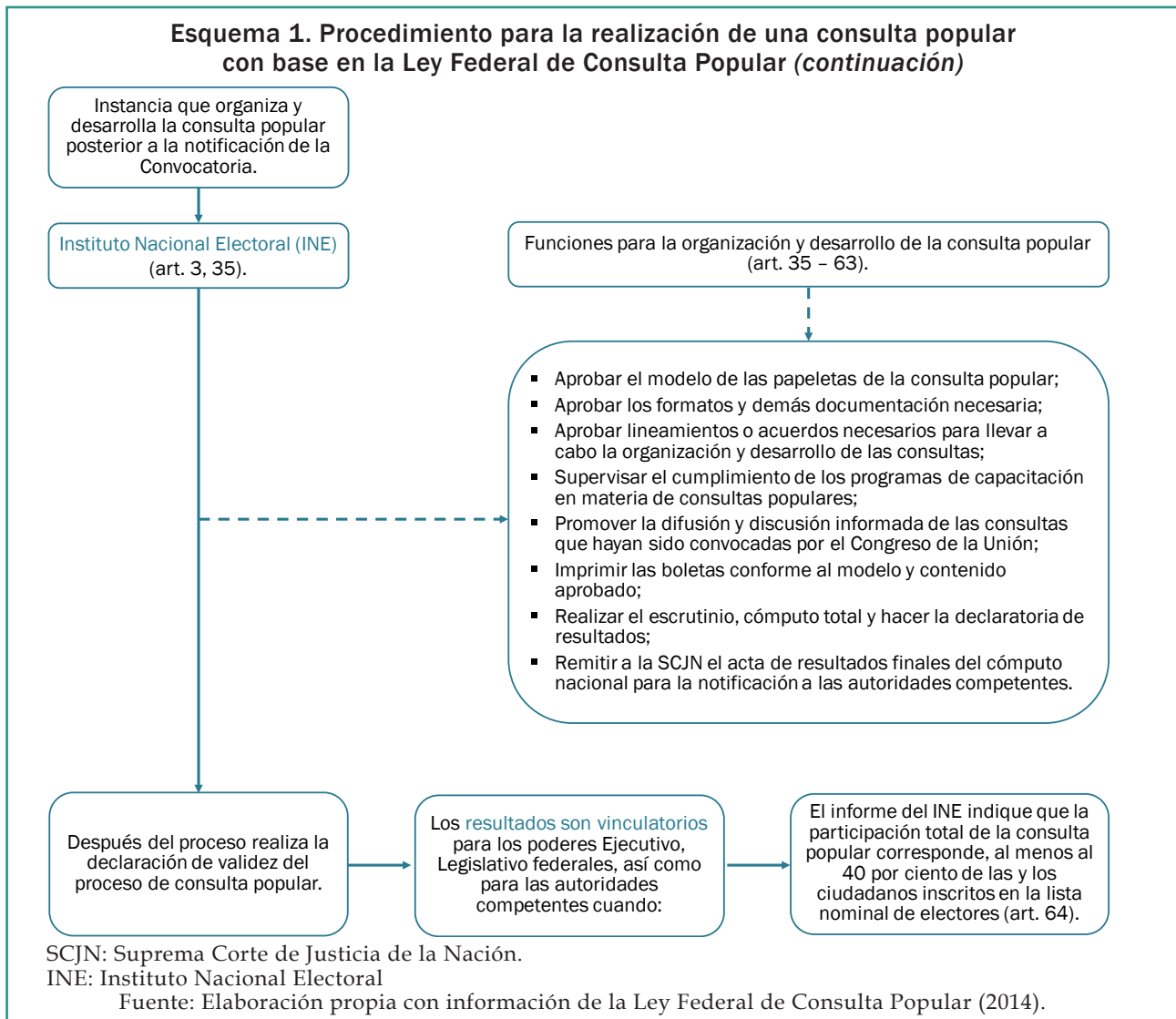
4º. La organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados son actividades conferidas al Instituto Nacional Electoral. La consulta deberá realizarse el mismo día de la jornada electoral federal.

Fuente: Elaboración propia con base en el art. 35 de la CPEUM.

La ley reglamentaria de este artículo, la Ley Federal de Consulta Popular, establece de forma específica las condiciones y el procedimiento para el desarrollo de una consulta popular (ver esquema 1). De este ordenamiento destaca, por ejemplo, que la trascendencia de un tema para llevar a cabo una consulta popular debe contener elementos "I) Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y II. Que impacten en una parte significativa de la población" (art. 6). Este último aspecto, por tanto,

se vincula con el proyecto del Tren Maya, el cual tendrá implicaciones importantes para las personas que habitan en las localidades donde se construirá. Otro aspecto relevante es que en el proceso de petición, organización y desarrollo de una consulta popular intervienen, en diversos momentos, el H. Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia (art. 3).





Algunos ejemplos recientes de consultas populares en México

a) Consulta sobre proyectos prioritarios del Gobierno Federal

A pesar de la recomendación hecha por la CNDH en noviembre de 2018, la consulta indígena no se ha realizado hasta el momento. No obstante, se llevó a cabo una consulta nacional sobre los proyectos prioritarios del entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador.

El 12 de noviembre de 2018 el entonces presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, anunció que la consulta nacional sobre el proyecto del Tren Maya se llevaría a cabo el 24 y 25 de noviembre. En esta nueva consulta aprovecharía para preguntar sobre otra serie

de acciones y programas sociales prometidos durante su campaña presidencial (La Jornada Maya, 12/11/2018; Notimex, 12/11/2018).

El 16 de noviembre de 2018, Jesús Ramírez Cuevas, vocero del presidente electo Andrés Manuel López Obrador, presentó la boleta que se utilizaría para la consulta ciudadana sobre el Tren Maya y otros proyectos. También informó que la consulta estaría a cargo de la Fundación Arturo Rosenblueth, cuyo representante es Enrique Calderón Alzati (Sin Embargo, 16/11/2018).

El 23 de noviembre de 2018, la CNDH publicó el comunicado de prensa DGC/391/18, en el que hizo un respetuoso llamado al entonces presidente electo Andrés Manuel López Obrador para que, en el marco de promover los compro-

misos en materia de derechos humanos, se considerara orientar el Proyecto del Tren Maya a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.

Como respuesta, el mismo 23 de noviembre el equipo de transición del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) y el futuro Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) publicaron en la cuenta oficial de twitter del proyecto Tren Maya (@TrenMayaMX) un comunicado de prensa en el que señalaron:

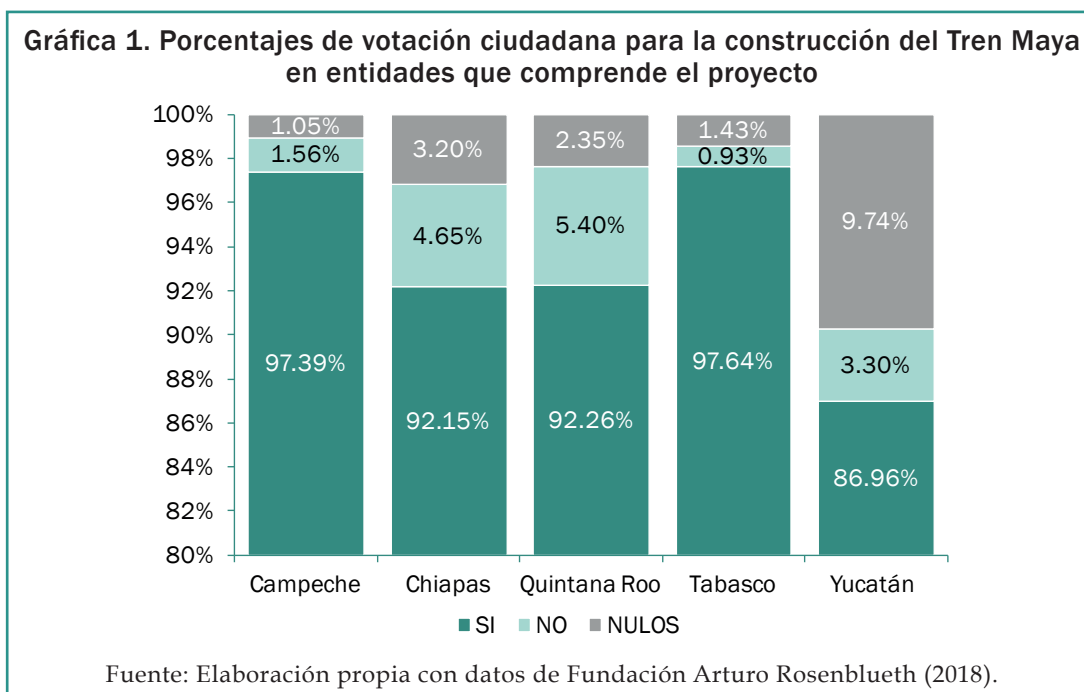
- a) Que los procesos de consulta a pueblos indígenas se iniciarían desde el primer día de gobierno.
- b) Que por el momento el equipo de transición no tenía facultades para llevar a cabo una consulta a pueblos indígenas sobre el Tren Maya.
- c) Que se respetaría el derecho de consulta libre, previa e informada de los pueblos indígenas y que se trabajaría con ellos desde la elaboración del proyecto ejecutivo, así como un protocolo de consulta basado en los estándares internacionales.
- d) Que se convocaría a la CNDH y a organismos internacionales a colaborar con el proyecto de consulta.

Tras estos hechos, la organización de la consulta ciudadana continuó y el 24 y 25 de noviembre de 2018 fue realizada la Consulta Nacional, cuya boleta presentaba no sólo la pregunta sobre la construcción del Tren Maya, sino también sobre otros nueve proyectos prioritarios a los cuales se les debía responder "sí" o "no" para opinar si se estaba de acuerdo o no con su realización. Dichos proyectos fueron:

1. Construir el Tren Maya que conectará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, lo que fomentará la economía y el turismo.

2. Conectar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico para desarrollar el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca y reactivar la economía en la región.
3. Construir una refinería en Dos Bocas, Tabasco, para producir gasolina con el petróleo extraído por Petróleos Mexicanos (Pemex).
4. Plantar árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas, creando 400 mil empleos permanentes.
5. Aumentar al doble la pensión a todos los adultos mayores de 68 años (desde los 65 años en regiones indígenas).
6. Otorgar becas y capacitación laboral a 2.6 millones de jóvenes que hoy no tienen oportunidades de estudiar ni de trabajar.
7. Becar a todos los estudiantes de las escuelas públicas de nivel medio superior del país.
8. Pensionar a un millón de personas que viven con alguna discapacidad.
9. Garantizar atención médica y medicinas a toda la población que no cuenta con servicios de salud.
10. Proveer cobertura gratuita de internet en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas en todo el país.

De acuerdo con los resultados publicados el 26 de noviembre de 2018 por la Fundación Arturo Rosenblueth se instalaron, a nivel nacional 2,193 casillas a las que acudieron a votar 946 mil 81 personas, en un horario de 9 a 18 horas, teniendo como único requisito la presentación de la credencial de elector. A nivel nacional votaron a favor de la construcción del Tren Maya un total de 850,283 personas, es decir, el 89.87% contra un 6.57% que voto en desacuerdo. La votación en los cinco estados en donde se llevará a cabo el proyecto fue la siguiente:



Cabe precisar que la población votante no fue exclusivamente población y comunidades indígenas, como recomendó la CNDH, sino que fue caracterizada como una consulta ciudadana nacional.

En el Comunicado 034 del 26 de noviembre de 2018, publicado en el sitio oficial de Andrés Manuel López Obrador se informa que, al margen de estos resultados “la consulta a los pueblos indígenas se va a llevar a cabo”. Jesús Ramírez, vocero del presidente electo, señaló que “desde hace unos meses se tiene un diálogo con las comunidades indígenas por las que pasará el Tren Maya, con el objetivo de que ellas participen en otra consulta sobre el proyecto”. “Es un proceso, pero no hay un protocolo. Llevamos ya 16 años de la reforma constitucional de derechos indígenas y actualmente no existe un protocolo para el ejercicio de este derecho que ha sido negado en las últimas administraciones; nunca se les ha consultado de acuerdo con los estándares, salvo en la Constituyente en la Ciudad de México” (AMLO, Comunicado 034, 26/11/2018).

En una entrevista realizada el 5 de febrero de 2019 a Rogelio Jiménez Pons, director de FONATUR, comentó que “el proyecto del Tren Maya es una decisión tomada cuyo programa de desarrollo no podrán rechazar las comunidades indígenas” (Ramos, 5/02/2019). Sin embargo, señala que la consulta indígena pendiente será distinta porque se hará sobre la decisión tomada sobre construir el Tren Maya.

b) Consulta sobre la Termoeléctrica de Huexca

Posteriormente, el Presidente Andrés Manuel López Obrador, llevó a cabo el 23 y 24 de febrero pasados, una consulta ciudadana en municipios de Tlaxcala, Puebla y Morelos respecto de la Central Termoeléctrica Huexca en Yecapixtla, Morelos, con el fin de que la ciudadanía decidiera sobre la operación de esta obra planteada, desde 2010, por las administraciones pasadas.

Dicho proyecto, por sus implicaciones ambientales, principalmente, generó una serie de quejas presentadas ante la CNDH, quien realizó la investigación del caso y emitió la Recomendación 3/2018 del 27 de febrero de 2018 en la que, entre otros elementos, recomienda a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) realizar un proceso de consulta de los pueblos y comunidades indígenas sobre el proyecto (CNDH, 2018: primera 114, 118).

No obstante, la consulta realizada tampoco se ciñó a la normatividad en la materia, hubo una omisión total de proceso que establece la ley y, por tanto, de nuevo genera cuestionamientos sobre la legitimidad de los resultados y la pertinencia de que estos sean vinculantes. A diferencia de la consulta previa, en el caso de la termoeléctrica, este ejercicio lo realizó la Secretaría de Gobernación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo

Democrático y Participación Social y Asuntos Religiosos (SEGOB, 22/02/2019), es decir, una institución del Gobierno Federal, a diferencia de que, como marca la norma, sea el INE la instancia encargada de la organización.

Estos ejemplos evidencian dos elementos que vale la pena destacar. El primero es la no observancia del marco legal para llevar a cabo estos ejercicios de participación, con base en el proceso que existe para ello. El segundo es que esto genera un continuo cuestionamiento de la legitimidad de los resultados, a pesar de

que el Ejecutivo, como promotor de estos ejercicios, señala que son una manifestación de la voluntad de la ciudadanía y, por consiguiente, debe actuarse con base en esta.

De manera sucinta, en la siguiente tabla se presenta una relación de elementos que deben considerarse para el desarrollo de una consulta popular, de acuerdo con la normatividad vigente, los cuales, como se señaló, no se observaron en el caso de las últimas dos consultas realizadas.

Tabla 3. Elementos básicos para una consulta popular sea considerada legal con base en el marco jurídico mexicano

1. Debe haber sido promovida por alguno de los siguientes tres actores: 1) el presidente de la República; 2) el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o 3) los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 2% de la lista nominal de electores.
2. Dependiendo de que quién es la instancia convocante, debe haberse seguido el procedimiento para su aprobación.
3. Una vez aprobada, el Congreso debe haber expedido la convocatoria de consulta popular y publicarla en el Diario Oficial de la Federación.
4. El INE, como instancia ejecutora de la consulta, debió haber llevado a cabo el procedimiento para su desarrollo (modelo de papeletas, formatos, lineamientos, capacitación, difusión, cómputo y escrutinio, declaratoria de resultados).
5. La SCJN, con base en el acta de resultados finales del cómputo emitida por el INE, debió haberlos notificado a las autoridades competentes.
6. Para hacer vinculatorios los resultados de la consulta debió haberse verificado que la participación total de la consulta haya correspondido al menos **al 40 por ciento** de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM y la LFCP.

Estos ejemplos descritos, permiten hacer dos anotaciones importantes. La primera es que existe en la normatividad mexicana un proceso detallado sobre cómo llevar a cabo este tipo de ejercicios, señalando quiénes son los actores con atribuciones para aprobar su realización, para su organización, así como para determinar si los resultados son vinculatorios. La segunda es que, en ambos casos, ninguno de estos elementos se observó. Esto significa que no se aprobó formalmente la realización de estas consultas, tampoco las organizó la instancia correspondiente (el INE), ni se consideró el criterio para determinar

si los resultados son vinculatorios. De hecho, en la lógica de que estos ejercicios no se realizaron conforme a la ley, se utilizó el término “ejercicio participativo” y no “consulta popular”, concepto al que alude la normatividad.

Ante esto, se ha advertido la necesidad de robustecer el marco jurídico que regula este tipo de ejercicios, por tanto, legisladores de distintos grupos parlamentarios han presentado ante el H. Congreso de la Unión diversas iniciativas de reforma en esta materia (ver anexo).

REFLEXIONES FINALES

La realización de la consulta del pasado noviembre pone de manifiesto una serie de temas relevantes sobre la ejecución de estos ejercicios. En particular, se observa que:

1. Las consultas realizadas en México en 2018 y 2019, insertaron en la agenda pública el debate sobre la pertinencia de revisar el marco jurídico vigente que regula estos ejercicios de participación, tanto en lo relativo a los temas que deben someterse a consulta como sobre los procedimientos para llevarlo a cabo.
2. No observar los criterios que establece la normatividad para su ejecución pone en duda la validez jurídica de los resultados y, por ende, la legitimidad de las acciones que se deriven de estos ejercicios.
3. Para evitar cuestionamientos sobre la legitimidad de una consulta, se requiere seguir el procedimiento que establece la ley en la materia, atendiendo los criterios previstos para su ejecución, así como para, si es el caso, determinar las acciones vinculatorias que se deriven.
4. Es conveniente que, además de ejecutarse conforme a la normatividad establecida, las consultas populares se utilicen como un instrumento de planeación, es decir, que los resultados constituyan un insumo para la toma de decisiones, no un mecanismo para legitimar decisiones ya preestablecidas. Esto significa, por tanto, que los ejercicios de participación ciudadana se alineen con los procesos de planeación de la acción pública, es decir, que la información que se recolecte a partir de estos alimente el proceso de políticas públicas en sus distintas etapas. Lo anterior, evitará que estos mecanismos se perciban como acciones *ex post* que no cumplen con su propósito central: considerar en el proceso de toma de decisiones a aquellos sectores de la población que serán afectados.
5. Los resultados derivados de estos ejercicios pueden tener repercusiones en la opinión pública, por lo que es recomendable asegurarse que hayan sido obtenidos a partir de los mecanismos institucionales existentes con el fin de que, de ser vinculantes, exista la certeza de que efectivamente reflejan la voluntad popular.
6. Como se desprende de la valoración de otras experiencias a nivel internacional, la regulación de estos instrumentos debe considerar el establecimiento de criterios claros sobre quién los promueve, la trascendencia y el contenido de los temas que se abordan, el actor que los ejecuta, así como el tratamiento que se dará a los resultados.

REFERENCIAS

- AMLO (26/11/2018). "Programas y proyectos de AMLO obtienen aprobación ciudadana superior al 90% en la Consulta Nacional Programas Prioritarios", Comunicado 034. Disponible en: <https://goo.gl/6qgma8>
- Arteta Itxaro (23/02/2019). Queman casillas y boletas en dos municipios de Morelos; se oponen a consulta de termoeléctrica en Huexca. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/02/quemas-boletas-consulta-termoelectrica/>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2018). "Llama CNDH al próximo gobierno federal a orientar el proyecto del Tren Maya a estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas", Comunicado de Prensa DGC/391/2018. Disponible en: <https://goo.gl/DShgf2>
- _____ (27/02/2018). Recomendación No. 3 / 2018. *Sobre el caso de violaciones a los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas y a la información, en relación con el Proyecto Integral Morelos.*
- Domínguez Miriam y Justino Mirando (25/02/2019). *Se perfilan a favor resultados de consulta por Termoeléctrica.* Disponible en: <https://goo.gl/Yarq3o>
- Gobierno de México (25/02/2019). Resultados del Ejercicio Participativo. Disponible en: <https://goo.gl/dN3SrY>
- Gobierno de México, SEGOB (s/f). Ejercicio participativo. Proyecto Integral Morelos. Termoeléctrica Huexca. Disponible en: <https://goo.gl/nxwiR8>
- Fundación Arturo Rosenblueth (2018). Resultados de la Consulta Nacional 10 Programas Prioritarios. Disponible en: <https://goo.gl/UttvBc>
- Gov UK (2018). "Consultation Principles 2018". Disponible en: <https://goo.gl/qEaJHP>
- IMCO (2019). "Nota técnica del proyecto Tren Maya". Disponible en: <https://goo.gl/841Dgr>
- La Jornada Maya (12/11/2018). "Anuncia AMLO fecha para consulta sobre tren maya". Disponible en: <https://goo.gl/cBXYqK>
- NDDM (2018). The Navigator to Modern Direct Democracy. Disponible en: <https://goo.gl/kf5wHc>
- Notimex (12/11/2018). "AMLO llevará a consulta el Tren Maya, aunque la obra ya tiene fecha de arranque: el 16 de diciembre". Disponible en: <https://goo.gl/ncvZQu>
- OECD (2013). "Consultation Principles". Disponible en: <https://goo.gl/qEaJHP>
- ONU-DH (2011). "El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala". Disponible en: <https://goo.gl/nLKMB4>
- Prud'Homme, Jean-François (2016). Consulta popular y democracia directa. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 15. *Instituto Nacional Electoral.* Disponible en: <https://goo.gl/QGBJs5>
- Ramos, Claudia (5/02/2019). "Tren Maya: el beneficio social compensa el impacto ambiental, justifica FONATUR". Disponible en: <https://goo.gl/t7MX2V>
- Rodrigo, Delia y Amo, Pedro (s.f.) *Background Document on Public Consultation*, OECD. Disponible en: <https://goo.gl/zWfF2H>
- Secretaría de Gobernación (SEGOB) (s/f). *Sistema de Información Legislativa* (consultada el 19 de marzo de 2019).
- _____ (22/02/2019). *Decidirá ciudadanía este fin de semana, sobre termoeléctrica.* Disponible en: <https://goo.gl/yzFKbv>
- Sin Embargo (16/11/2018). "Equipo de AMLO presenta la boleta para la consulta del Tren Maya y los proyectos del nuevo Gobierno". Disponible en: <https://goo.gl/H5vFUA>
- Sistema de Información Legislativa (SIL) (s/f). *Plebiscito.* Disponible en: <https://bit.ly/2I8XNOo>

Sistema de Información Legislativa (SIL) (s/f).
Referéndum. Disponible en: <https://bit.ly/2GhY97p>

Universidad Nacional de Cuyo (UNCUYO).
(s/f). Instrumentos de Participación Ciudadana. Disponible en: <https://bit.ly/2wj8j0Z>

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en

el Diario Oficial de la Federación el 27 de agosto de 2018.

Ley Federal de Consulta Popular, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

Organización Internacional del Trabajo (2014).
Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en: <https://goo.gl/APNqL6>

ANEXO. INICIATIVAS PRESENTADAS DURANTE LA LXIV LEGISLATURA EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR

El tema de la participación ciudadana como parte de la democracia directa en México ha adquirido especial relevancia en los últimos meses. Muestra de ello ha sido que, durante la LXIV Legislatura, se han presentado 24 iniciativas de ley en la materia ante el H. Congreso de la Unión, ya sea para reformar la normatividad vigente o para restringir los temas que se pueden someter a consulta popular.

**Iniciativas en materia de consulta popular introducidas durante la LXIV Legislatura
(por fecha de presentación, al 19 de marzo de 2019).**

Fecha de presentación	Denominación y enlace a texto íntegro	Cámara de origen	Promovente	Contenido propuesto	Estatus
13/09/2018	Que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/zHWuYW	Cámara de Senadores	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> Establecer la revocación de mandato a través de la consulta popular en forma anticipada por: pérdida de confianza, incumplimiento del plan de trabajo o compromisos de campaña, actos de corrupción y violación de las leyes, de aquellos funcionarios que ostenten un cargo de elección popular. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
18/09/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar en el texto constitucional la figura de la Revocación de mandato. https://bit.ly/2GTJDmu	Cámara de Senadores	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto incluir la figura de revocación de mandato en la Constitución. Entre lo propuesto destaca: establecer como derecho ciudadano el votar en los procesos de revocación del mandato, los cuales tendrán carácter vinculante; detallar el proceso para que la revocación de mandato sea un procedimiento de participación ciudadana; facultar al Congreso de la Unión a legislar en la materia; y, facultar a los Congresos locales para que plasmen en su constitución los procedimientos para la revocación de mandato, incluyendo al Congreso de la Ciudad de México. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
20/09/2018	Que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/oLRpAM	Cámara de Diputados	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la figura de los municipios facultando a las Legislaturas locales, por acuerdo de 2/3 de sus integrantes, y previa consulta popular municipal, a suspender ayuntamientos o alcaldías, declarar que han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
27/09/2018	Que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato. https://bit.ly/2Xt6wCm	Cámara de Diputados	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto establecer el procedimiento para la revocación de mandato del Presidente de la República. Entre lo propuesto, destaca: determinar que será derecho del ciudadano votar en los procesos de revocación del mandato que se realizará el mismo día de la jornada electoral en la que solo se elijan diputados federales; incluye el procedimiento para solicitar la revocación; detalla los plazos e instancias en los que se podrá impugnar el resultado; faculta al Congreso para legislar en la materia y, a la Sala Superior del TEPJF para realizar el cómputo final del proceso de revocación de mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal fin modifica los artículos 35, 36, 73, 99 y 108 de la CPEUM. 	Pendiente en comisiones de cámara revisora (Senado) el 19 de marzo de 2019.
04/10/2018	Que reforma los numerales 2 y 5 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/RxSWQR	Cámara de Senadores	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> El resultado de las consultas populares debe ser vinculatorio cuando la participación total sea de, al menos, 40% de los ciudadanos que votaron en la última elección. Las consultas podrán realizarse en cualquier momento y la autoridad electoral procurará su celebración de forma expedita. Garantizar dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación los recursos para su realización. 	Pendiente en comisiones para dictamen.

Fuente: Elaboración propia con información de SEGOB (s/f), *Sistema de Información Legislativa* (consultada el 19 de marzo de 2019).

**Iniciativas en materia de consulta popular introducidas durante la LXIV Legislatura
(por fecha de presentación, al 19 de marzo de 2019). Continuación**

Fecha de presentación	Denominación y enlace a texto íntegro	Cámara de origen	Promoviente	Contenido propuesto	Estatus
04/10/2018	Que reforma y adiciona los artículos 35 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://bit.ly/2tL3Xy4	Cámara de Diputados	PT	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto establecer el procedimiento de revocación de mandato. Entre lo propuesto, destaca: facultar al Congreso para legislar en la materia; señalar que será derecho de los ciudadanos el presentar solicitudes de revocación de los poderes Ejecutivo y Legislativo; indicar que la petición deberá ser respaldada por, al menos, el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista normal de electores correspondientes; 4) precisar que sólo se podrá pedir por una vez durante el periodo de encargo del que se trate; y, 5) determinar que los resultados serán obligatorios cuando participe, al menos, el 45% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal y de estos el 65% se expresen a favor de la revocación. 	Pendiente en comisiones de cámara revisora (Senado) el 19 de marzo de 2019.
04/10/2018	Que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://bit.ly/2Y6lg9k	Cámara de Diputados	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> Precisar, que son derechos de los ciudadanos, gozar de una democracia participativa al proponer y votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, estatal o municipal. Modificar diversas disposiciones sobre consultas populares. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
09/10/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley General de Participación Ciudadana. https://goo.gl/QHk1vy	Cámara de Diputados	PRI	<ul style="list-style-type: none"> Los ciudadanos tendrán derecho a participar en los siguientes mecanismos de consulta popular: i) plebiscito; ii) referéndum; y, iii) revocación de mandato. La consulta popular es el mecanismo a través del cual los ciudadanos expresan su opinión respecto de uno o varios actos de trascendencia nacional, mediante el voto directo. Establecer legislación secundaria para puntualizar requisitos, procedimientos de petición, convocatoria y realización, así como medios de difusión y promoción. Cuando la participación total corresponda, al menos a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, el resultado será vinculativo El presidente de la República podrá ser destituido una vez transcurrida la mitad de su mandato a través de la consulta popular con carácter de revocación de mandato. 	Pendiente en comisiones de cámara revisora (Senado) el 19 de marzo de 2019.
11/10/2018	Que reforma los artículos 36, 73, 84, 115, 116, 122 y adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://bit.ly/2NAUxhw	Cámara de Senadores	PRD	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto establecer la revocación de mandato. Entre lo propuesto destaca: señalar dentro de los derechos de los ciudadanos el solicitar la revocación del mandato y votar en las consultas que para tal efecto se realicen; estipular que serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de las y los ciudadanos en un número mínimo equivalente al veinte por ciento de aquellos que estén inscritos en la lista nominal de electores; precisar que corresponderá al INE la verificación del 20 por ciento de los que este inscritos en la lista nominal; enlistar las causales para solicitar la revocación del mandato y que la SCJN analizará las causales y los argumentos que justifiquen la petición; determinar las condiciones para que la revocación sea vinculante; y, señalar que servidores públicos podrán ser sometidos a revocación de mandato. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
18/10/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato. https://bit.ly/2TPlh4c	Cámara de Diputados	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> La iniciativa tiene por objeto establecer la revocación del mandato del Presidente de la República, los gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México. Entre lo propuesto, destaca: indicar que es un proceso democrático por el que los ciudadanos expresarán su opinión sobre la permanencia o no del mandatario en el cargo durante el tercer año de su ejercicio; señalar que durante un periodo de gobierno solo podrá proceder una consulta sobre revocación; determinar los requisitos para que el resultado de la consulta sea vinculante y, precisar que en caso de que resulte vinculante el Ejecutivo federal deberá de separarse de su cargo el 30 de septiembre del año de la consulta, mientras que el gobernador o el jefe de gobierno lo hará el día que concluya su tercer año de gobierno. Para tal fin modifica los artículos 36, 41, 81, 83, 116 y 122 de la CPEUM. 	Pendiente en comisiones de cámara revisora (Senado) el 19 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con información de SEGOB (s/f), *Sistema de Información Legislativa* (consultada el 19 de marzo de 2019).

**Iniciativas en materia de consulta popular introducidas durante la LXIV Legislatura
(por fecha de presentación, al 19 de marzo de 2019). Continuación**

Fecha de presentación	Denominación y enlace a texto íntegro	Cámara de origen	Promoviente	Contenido propuesto	Estatus
18/10/2018	Que reforma y adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/sakn8B	Cámara de Diputados	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> No podrán someterse a consulta popular la imposición de contribuciones o la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. La SCJN, al resolver sobre la constitucionalidad de una consulta, deberá interpretar las disposiciones constitucionales conforme a lo que resulte más favorable al derecho político a la consulta y a la efectividad de su ejercicio. 	Pendiente en comisiones de cámara revisora (Senado) el 19 de marzo de 2019.
23/10/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/KNzdXi	Cámara de Senadores	Movimiento Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> Se adiciona una fracción IX al artículo 35 para establecer el voto en las consultas sobre revocación de mandato como medio de control constitucional de participación ciudadana, para destituir a los representantes de elección popular cuando los soliciten los ciudadanos. Podrán ser sujetos de revocación de mandato mediante consulta ciudadana el presidente de la República, los diputados federales, senadores, gobernadores de las entidades federativas, diputados locales, los integrantes de los ayuntamientos, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y los integrantes de las alcaldías de la Ciudad de México. Podrán solicitar la aplicación de una consulta de revocación de mandato el equivalente al 2 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electorales en la demarcación territorial correspondiente. El Instituto Nacional Electoral recibirá las solicitudes de revocación de mandato para verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes en la materia. Adicionalmente, tendrá a su cargo la organización y desarrollo de las consultas ciudadanas de revocación de mandato, así como del cómputo y declaración de los resultados. El resultado de la consulta de revocación de mandato será vinculatorio cuando participen al menos un tercio de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Se establece como facultades del Congreso legislar sobre la revocación de mandato. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
25/10/2018	Que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/rCPmHp	Cámara de Senadores	PRI	<ul style="list-style-type: none"> Precisar que no podrán ser objeto de consulta popular los proyectos de obras de infraestructura pública de carácter federal. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
08/11/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular. https://goo.gl/yMQQtP	Cámara de Senadores	Movimiento Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> El Congreso de la Unión deberá convocar por lo menos a dos consultas populares al año. La petición de consulta popular podrá presentarse en cualquier momento, pero los solicitantes serán informados con anticipación de la procedencia o no de su propuesta. El INE es responsable de la organización y desarrollo de las consultas populares. En caso de que se instrumente el voto electrónico, el INE aprobará la boleta electoral electrónica, documentación, instructivos y materiales. El INE creará dos Consejos Consultivos: 1) Accesibilidad y 2) Tecnologías de Información y Comunicación, para privilegiar el acceso y diseño universal a los instrumentos de participación ciudadana, así como la inclusión de todos los sectores sociales. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
08/11/2018	Que reforma la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/Er4p9i	Cámara de Senadores	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> Facultar a convocar a una consulta popular a: i) presidente de la República electo; ii) ambas Cámaras del Congreso de la Unión con por lo menos al 33% de los legisladores; iii) al menos a 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal federal o local; iv) los gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de México; y, v) las legislaturas estatales; Los gobernadores, el jefe de gobierno de la Ciudad de México y las legislaturas solamente podrán convocar para temas locales. El INE y los organismos locales electorales verificarán que se cumpla con el 2% de los inscritos en la lista nominal cuando la consulta sea convocada por ciudadanos. Podrá convocarse en cualquier tiempo a consulta popular, salvo durante periodo electoral. Las resoluciones de los organismos electorales pueden ser impugnadas. 	Pendiente en comisiones para dictamen.

Fuente: Elaboración propia con información de SEGOB (s/f), *Sistema de Información Legislativa* (consultada el 19 de marzo de 2019).

**Iniciativas en materia de consulta popular introducidas durante la LXIV Legislatura
(por fecha de presentación, al 19 de marzo de 2019). Continuación**

Fecha de presentación	Denominación y enlace a texto íntegro	Cámara de origen	Promoviente	Contenido propuesto	Estatus
20/11/2018	Que reforma los artículos 35, 83, 84 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/gCXyGA	Cámara de Diputados	PRI	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las figuras de plebiscito, referéndum y consultas de revocación de mandato. • El INE será el encargado de realizar las convocatorias de las mismas. • El Ejecutivo federal podrá ser destituido a través de la consulta popular de revocación de mandato, seis meses después de transcurrida la mitad de administración. • Se deberá normar el procedimiento de revocación de mandato del Ejecutivo federal. • Será obligación del Ejecutivo acatar el resultado de dicha consulta. 	Pendiente en comisiones de cámara revisora (Senado) el 19 de marzo de 2019.
20/11/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revocación de mandato. https://bit.ly/2Ugf9y7	Cámara de Diputados	Movimiento Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa tiene por objeto establecer el mecanismo de revocación de mandato. Entre lo propuesto, destaca: definir a éste como un medio de participación ciudadana para destituir a los representantes de elección popular cuando lo soliciten los ciudadanos y haya transcurrido la mitad de su gestión; indicar que podrán ser sujetos a la revocación el Ejecutivo federal, los gobernadores, los legisladores federales y locales, así como el jefe de gobierno de la Ciudad de México e integrantes de las alcaldías; señalar que podrán solicitar la aplicación de la consulta el equivalente al 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en la demarcación que corresponda; precisar las atribuciones que tendrá el INE en la materia; y, facultar al Congreso para legislador sobre dicho ámbito. • Para tal fin modifica los artículos 35, 36, 73, 83, 115, 116 y 122 de la CPEUM. 	Pendiente en comisiones de cámara revisora (Senado) el 19 de marzo de 2019.
27/11/2018	Que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/92tcgC	Cámara de Diputados	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Las consultas populares podrán ser convocadas por los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al 0.25% de los inscritos en la lista nominal de electores. • El INE deberá hacer uso de las tecnologías de la información y comunicación necesarias que permitan realizar las consultas populares mediante el voto electrónico. • Se realizarán al menos dos veces al año y se podrán realizar hasta tres preguntas sobre diferentes temas. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
27/11/2018	Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular. https://goo.gl/QXFd9w	Cámara de Diputados	MC	<ul style="list-style-type: none"> • El Congreso deberá convocar por lo menos a dos consultas populares al año. • Los solicitantes serán informados con anticipación de la procedencia o no, de su solicitud. • Se podrán formular hasta tres preguntas en la petición de consulta popular. • Facultar al INE para: i) desarrollar por lo menos dos consultas populares al año ii) instaurar el voto electrónico; iii) diseñar los instrumentos de participación ciudadana; y, iv) crear un Consejo Consultivo de Accesibilidad que le brinde asesoría. • Los Consejo Consultivos estarán integrados por 10 consejeros honorarios, que durarán cuatro años en su encargo, electos por el voto de 2/3 del Consejo General del INE. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
29/11/2018	Que plantea la democratización de la consulta popular. https://goo.gl/iGXaJG	Cámara de Senadores	PT	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer como derecho de la ciudadanía el votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o local. • Facultar para convocar a dichas consultas a: i) el presidente electo, una vez declarada la validez de la elección presidencial; ii) los ciudadanos (al menos 0.5% de los inscritos en la lista nominal); iii) los gobernadores y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México en funciones y electos; iv) el equivalente al 33% de los miembros de legislaturas locales; y, v) los ciudadanos en los términos aplicables. • Cuando se trate de una consulta sobre la Constitución, el apoyo ciudadano deberá ser de al menos 3% de la lista nominal distribuido en la mitad de las entidades federativas. • Serán vinculatorias cuando la participación corresponda al menos a 30% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en el ámbito que corresponda. Si se trata sobre una consulta referente a la Constitución ese umbral será de 50% distribuidos en al menos la mitad de las entidades federativas. • La SCJN resolverá, previo a la organización, la constitucionalidad de la materia. • Se realizarán el primer domingo de febrero o de julio, salvo durante periodo electoral, en cuyo caso, se celebrarán concurrentemente. 	Pendiente en comisiones para dictamen.

Fuente: Elaboración propia con información de SEGOB (s/f), *Sistema de Información Legislativa* (consultada el 19 de marzo de 2019).

**Iniciativas en materia de consulta popular introducidas durante la LXIV Legislatura
(por fecha de presentación, al 19 de marzo de 2019). Continuación**

Fecha de presentación	Denominación y enlace a texto íntegro	Cámara de origen	Promovente	Contenido propuesto	Estatus
04/12/2018	Que reforma el inciso n) del artículo 54 y se deroga el inciso d) del artículo 289 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman, adicionan y se recorren en lo subsecuente, diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; y se crea la Ley Federal de Participación Ciudadana y se abroga la Ley Federal de Consulta Popular. https://goo.gl/YMWTgh	Cámara de Senadores	PAN	<ul style="list-style-type: none"> • Considerar instrumentos de participación ciudadana: a) plebiscito; b) referéndum; c) iniciativa popular; y d) consulta popular. • Los mecanismos de participación ciudadana se registrarán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, equidad, perspectiva de género, pluralidad y participación social. • Detallar cada uno de los procedimientos de los instrumentos de participación ciudadana. • Señalar las causas de improcedencia de las solicitudes de: plebiscito, referéndum o consulta popular. • Estipular los medios de divulgación de los instrumentos de participación ciudadana. • Precisar que los resultados serán vinculantes siempre y cuando participen cuando menos el 40% de los inscritos en la lista nominal de la circunscripción en que se aplicó. • Establecer sanciones en caso de incumplimiento. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
04/12/2018	Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/tKCjxe	Cámara de Senadores	PAN	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora ejercer los instrumentos de participación ciudadana, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Participación Ciudadana. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
18/12/2018	Proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://goo.gl/AmSCqy	Cámara de Senadores	MORENA	<ul style="list-style-type: none"> • Se reconoce como derecho del ciudadano participar en las consultas populares en la forma en que dispongan las leyes. • Se establece que no podrá ser objeto de consulta popular o referéndum constitucional, la derogación total o reforma parcial del artículo 83 de la Constitución que prohíbe en forma absoluta la reelección del presidente de la República. 	Pendiente en comisiones para dictamen.
09/01/2019	Que reforma el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos https://bit.ly/2I2sh8x	Comisión Permanente	Diputado PAN	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que no podrán ser objeto de consulta popular aquellos temas que por su naturaleza se requiera de conocimientos técnicos o científicos. 	Pendiente en comisiones de Cámara de origen el 09 de enero de 2019.

Nota: El 19 de marzo de 2019, la Cámara de Diputados remitió a la Cámara de Senadores la *Minuta Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación del mandato*, aprobada por la Cámara de Diputados el 14 de marzo de 2019, esto para continuar con su proceso legislativo de discusión y aprobación: <https://bit.ly/2CsdwGW>

Las iniciativas que actualmente se encuentran en discusión en la Cámara de Senadores, como cámara revisora se encuentran sombreadas de color gris.

Fuente: Elaboración propia con información de SEGOB (s/f), *Sistema de Información Legislativa* (consultada el 19 de marzo de 2019).

TEMAS ESTRATÉGICOS es un reporte quincenal de investigación sobre temas relevantes para el Senado de la República, elaborado en la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez.

Elaboración de este reporte: Perla Carolina Gris Legorreta, Susana Ramírez Hernández y David Orozco Rivera. Área de Sistema Político y Federalismo. Diseño y formación: Lizbeth Sarafí Orozco N.

Cómo citar este reporte:

Gris Legorreta, P. C., Ramírez Hernández, S. y Orozco Rivera, David (2019), *Consulta a pueblos y comunidades indígenas en el marco del proyecto del Tren Maya*, No. 71, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.



El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.