

LA CONSULTA POPULAR EN MEXICO

THE POPULAR QUERY IN MEXICO.

Luis ESCOBAR AUBERT*

RESUMEN: En México, por primera vez, existe la posibilidad de utilizar la figura de la *consulta*, recientemente aprobada para que en las próximas elecciones intermedias del 2015, se consulte al electorado sobre las propuestas de las tres principales fuerzas políticas del país: PRI, PAN y PRD/Morena. Por tal razón conviene conocer la naturaleza jurídica de la consulta popular.

ABSTRACT: In Mexico, there is the possibility of using the figure of the query for the first time, recently approved for the upcoming midterm elections in 2015. The electorate is to be consulted on the proposals of the three major political forces: PRI, PAN and PRD-Morena. For this reason, is important to know the legal nature of the popular query.

PALABRAS CLAVE: México; consulta popular; referéndum; plebiscito; elecciones intermedias 2015.

KEYWORDS: Mexico; popular query; referendum; plebiscite; 2015 midterm elections.

* Licenciado en Derecho por la UNAM, y maestro y doctor por la Universidad de Salamanca, España.

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Ámbito internacional*. III. *México. Reformas constitucionales, 2012-2014*.

I. ANTECEDENTES

Los procesos electorales confiables constituyen el núcleo del régimen democrático, es por ello que resulta importante señalar que la relación actual entre representación política y participación ciudadana es relativamente reciente.

La filosofía política distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa”. La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder”. Se trata de una democracia auto gobernante. Esto significa que el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos.¹

Sartori define a la democracia representativa como una “democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna pero elige representantes que lo gobiernen”.

Para Hanna Pitkin: “Cuando hablamos de representación política nos referimos a individuos que actúan en un sistema representativo institucionalizado y es en ese contexto que sus acciones se vuelven representativas”.²

Las instituciones representativas son las que constituyen el marco de la vida democrática. Para Maurice Duverger, los mecanismos de la democracia directa, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes, expresan más bien una forma de democracia semidirecta, dado que funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna.³

Los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa y, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV antes de Cristo, las autoridades romanas recurrieron al *plebescitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Posteriormente, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.

En 1420, los ciudadanos de Ginebra rechazaron, en asamblea, la anexión de la ciudad al condado del mismo nombre, el cual acababa de ser comprado

¹ PRUD'HOMME, Jean Francois, *Consulta popular y democracia directa*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, vol. 15, 2003.

² *Ibidem*, p. 10.

³ *Idem*.

por el duque de Saboya. En 1552, Francia recurrió al mismo procedimiento para legitimar su anexión de la ciudad de Metz.

Con la Revolución Francesa y la lenta consolidación de las formas de gobierno democrático, su aplicación se volvió más común. La renuncia formal de los revolucionarios franceses a la conquista de otros pueblos los obligó a buscar un mecanismo de legitimación de sus avances militares en el continente: el plebiscito apareció como la forma más “democrática” de justificar la anexión de territorios ajenos a Francia. Napoleón Bonaparte utilizó mucho este mecanismo para justificar sus campañas militares en suelo europeo, pero también lo usó tres veces en la política interna para la aprobación de modificaciones a la Constitución que consagraron, poco a poco, la concentración del poder en sus manos.

En América, algunas de las trece colonias de la Nueva Inglaterra (Massachusetts, Connecticut, New Hampshire y Rhode Island) sometieron sus nuevas constituciones a la aprobación popular por la misma vía, a partir de 1778.

En el siglo XIX, el procedimiento empezó a ser parte de la vida política interna de algunos países. En Suiza, por ejemplo, esta práctica, difundida a nivel de los cantones, fue incorporada a las dinámicas de reforma constitucional y de elaboración de las leyes a nivel federal. En Francia, Luis Napoleón Bonaparte la utilizó para justificar su golpe de Estado constitucional en 1851-1852. Luego, volvió a echar mano de este recurso para legitimar la anexión a Francia de Niza y de la Saboya, así como para hacer aprobar sus reformas liberales de fin de régimen. En Italia, los piemonteses utilizaron el plebiscito para afianzar su control sobre el proceso de liberación y de unificación del país. En Estados Unidos, algunos estados secesionistas sometieron a la aprobación de sus votantes su separación de la Unión Americana.⁴

En el constitucionalismo democrático moderno, las formas de democracia semidirecta se conciben como instrumentos no para sustituir sino para complementar las instituciones de la democracia representativa.

En las sociedades democráticas representativas, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política, de manera simbiótica, cada una se implica mutuamente para darle significado a la democracia. De acuerdo a Nuria Cunill, la participación ciudadana “se refiere

⁴ *Ibidem*, p. 12.

a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales".⁵

Las elecciones no agotan la participación ciudadana, existen múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos obedezcan exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos. Estos mecanismos institucionales tratan de asegurar que la opinión de los ciudadanos sea realmente tomada en cuenta en las actividades legislativas y políticas del gobierno, evitando así, que las instancias representativas, especialmente el Parlamento, Congreso o Asamblea, adquieran la condición de monopolistas de la representación y se conviertan en protagonistas únicos de la formación de la voluntad del Estado.⁶

Algunos de estos mecanismos son:

- a) el referéndum;
- b) el plebiscito;
- c) la iniciativa popular;
- d) el derecho de petición;
- e) la revocación del mandato o de reclamación;
- f) el procedimientos de audiencia pública;
- g) el derecho a la información;
- h) la organización de cabildos abiertos, y
- i) la consulta popular.⁷

La mayor parte de los especialistas clasifica a los instrumentos de la democracia directa en tres categorías: el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato. En este trabajo, solo nos enfocaremos al plebiscito, referéndum y consulta popular.

El plebiscito es una institución romana mediante la cual la plebe, clase social considerada inferior a los patricios, adoptaba normas a propuesta de sus tribunos.

⁵ Nuria Cunill citada en MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, vol. 4, 2003.

⁶ Martínez Sospedra citado en GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, "Democracia semidirecta y democracia participativa", en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Democracia y gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, México, UNAM-IIIJ, 2001, pp. 94.

⁷ MERINO, Mauricio, *op. cit.*, p. 8.

En el lenguaje común, menciona Loewenstein⁸, el concepto “plebiscito” se usa para una variedad de actos de participación del pueblo en el proceso del poder y, algunas veces, hasta como sinónimo de elecciones.

Sin embargo, aunque esta expresión ha sido generalmente usada para designar las votaciones sobre la “forma de Estado”, debería quedar reservada a votaciones sobre cuestiones no constitucionales y no legislativas. En la mayor parte de los casos, el plebiscito significa una votación popular sobre una cuestión territorial: la modificación de las fronteras internas o externas del Estado, o el cambio de soberanía de todo un territorio.

En la actualidad se entiende por plebiscito la opinión ciudadana sobre una decisión de política general y por referéndum la consulta sobre cuestiones normativas.⁹

El referéndum se originó en los acuerdos de los parlamentos o dietas medievales aprobados pero sujetos ad referendum, o sea al refrendo o confirmación de los mandantes de los representantes.¹⁰

El referéndum es el más empleado de los procedimientos de la democracia semidirecta. Consiste en someter al pueblo la sanción de una ley, que se otorga o niega en razón de una votación a la que son llamados todos los electores y cuyo principio de decisión es el fijado por la ley.

Lo característico del referéndum es precisamente el objeto sobre el que recae: el referéndum supone transferir a los electores la decisión sobre la conveniencia de una ley, recae necesariamente sobre un texto normativo, ordinariamente sobre un texto deliberado y votado por el Parlamento, de tal modo que sobre el mismo recae la decisión del soberano constitucional.

Farley distingue entre el referéndum, en el cual los ciudadanos son convocados para aceptar o rechazar una propuesta del gobierno; el plebiscito, que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía, y la iniciativa popular, procedimiento mediante el cual los ciudadanos aceptan o rechazan una propuesta emanada del mismo pueblo.

En términos concretos, el referéndum puede¹¹ ser:

⁸ Karl Loewenstein citado en GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op. cit.*, p. 95.

⁹ *Ibidem*, p. 96.

¹⁰ VALADÉS, Diego, "La consulta hasta ahora sólo han tenido un sentido simbólico", en *Reforma*, 16 de septiembre de 2014, consultado el 2 de octubre de 2014, disponible en: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/la-consulta-hasta-ahora-solo-han-tenido-un-sentido-simbolico,2329e2a848e78410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

¹¹ GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl, *op. cit.*, p. 95.

- a) legislativo, si tiene por objeto una ley;
- b) constituyente, si versa sobre un proyecto de reforma constitucional;
- c) aprobatorio, si su propósito es decidir acerca de un proyecto de ley;
- d) abrogativo, si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor;
- e) preceptivo, si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional, y es potestativo en caso contrario; y
- f) consultivo, cuando se pregunta acerca de una disposición determinada antes de que el congreso se pronuncie¹²

Muy similar a la clasificación anterior, Butler y Ranney¹³ establecen la tipología siguiente:

a) *El referéndum controlado por el gobierno*: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

b) *El referéndum exigido por la Constitución*: En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no a la Constitución.

c) *El referéndum por vía de petición popular*: En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo), la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.

¹² VALADÉS, Diego, *op. cit.*

¹³ PRUD'HOMME, Jean Francois, *op. cit.*, p. 14.

d) *La iniciativa popular*: Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.

Cada tipo de referéndum tiende a determinar el margen de maniobra del gobierno y los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular. El primer tipo de ellos es el más común. La ventaja para el gobierno reside, en este caso, en que puede fijar las reglas del juego y, por lo general, sus resultados son indicativos, lo que les permite ampliar sus límites de actuación política. Por ejemplo, la mayoría necesaria para la aprobación de una propuesta puede diferir de una estricta interpretación de la mayoría absoluta; esto es importante en el caso de decisiones significativas que dividen a la opinión pública nacional, cuando los gobiernos buscan mayorías mucho más amplias para su actuación.

Por su parte, Butler y Ranney alegan que la distinción entre “plebiscito” y “referéndum” no es muy precisa. El uso del primer término es más antiguo y deriva directamente de las prácticas romanas de legislar por vía de consulta a las tribus de la plebe de Roma.

La noción de “referéndum” aparece más tarde (finales del siglo XIX), aunque ya se utilizaba en Suiza unos 200 años atrás; proviene de la locución latina *ad referendum*, que alude a la práctica de referir ciertas cuestiones de gobierno al pueblo. En español la palabra plebiscito es de uso más común, si bien referéndum aparece como un término más genérico.¹⁴

Thomas Cronin propone que el referéndum somete una ley propuesta o existente a la aprobación o al rechazo de los ciudadanos; en algunos casos el veredicto popular conlleva una noción de obligatoriedad y en otros tiene fines consultivos. El referéndum popular o de petición es aquél en el cual hay que someter una nueva ley o enmienda constitucional al electorado, como parte del mecanismo de ratificación.

Los otros tipos de referéndum involucran más a los ciudadanos en el proceso de elaboración de las leyes; confieren un aspecto de obligatoriedad en la interpretación de la decisión pública y hacen de la consulta ciudadana un paso más en la ratificación de las leyes. De cierta manera, la existencia de estas modalidades obliga a la instancia legislativa a buscar consensos más sólidos en las etapas previas de elaboración de las leyes.

¹⁴ *Ibidem*, p. 15.

Hay aspectos técnicos que influyen sobre los tipos de referéndum. En el caso de los tres últimos tipos, la mayoría que se establezca puede agilizar o entorpecer el proceso legislativo. Del mismo modo, cuando la consulta se origina en una petición popular, el número de firmas necesarias y el plazo permitido para su recolección afectan las posibilidades de utilización de este mecanismo.

II. ÁMBITO INTERNACIONAL

En el mundo muchos países han recurrido a mecanismos de consulta directa pero, a excepción de Suiza y de algunos estados de los Estados Unidos (California, Dakota del Norte), pocas comunidades políticas los han integrado como procedimiento normal del proceso legislativo.

*Canadá*¹⁵

En tres ocasiones el gobierno federal sometió iniciativas políticas a consulta nacional. Las diez provincias también hicieron uso del referéndum para consultar la aprobación de cambios legislativos, y a nivel local el mecanismo se ha utilizado con más frecuencia.

Los tres referéndums que tuvieron lugar a nivel nacional se destacaron por su índole excepcional: ante situaciones calificadas como urgentes, los gobiernos recurrieron al plebiscito de manera ad hoc. No fue sino hasta 1992 cuando el gobierno federal adoptó una ley permanente sobre las consultas directas.

El primer plebiscito dio lugar a una decisión dividida que llevó al gobierno a preferir la inacción. El segundo constituyó un pretexto para retrasar la toma de decisiones durante dos años. Y el tercero se convirtió en una gran derrota para el conjunto de la clase política nacional. En los tres casos, las tendencias de la votación expresaron las divisiones culturales del país: las comunidades francoparlantes y angloparlantes casi siempre votaron en sentido opuesto, y cuando eligieron la misma opción fue por motivos distintos.

¹⁵ *Ibidem*, p. 20.

*Estados Unidos*¹⁶

Si bien nunca se ha realizado un plebiscito nacional. Este país es el que, junto con Suiza, tiene más experiencia en la aplicación de los mecanismos de la democracia directa: 49 de los estados de la federación utilizan una forma u otra de democracia directa; 39 de ellos exigen o permiten a los gobiernos locales realizar consultas sobre cuestiones que les competan. Las formas más comunes 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.

Los temas sometidos a la aprobación pública son variados. Entre ellos destacan las cuestiones constitucionales y de forma de gobierno, los asuntos fiscales, el funcionamiento del mundo empresarial y de las relaciones laborales, la moral pública, y las libertades y derechos civiles.

*Francia*¹⁷

Francia tiene una larga tradición de consulta directa. Entre 1793 y 1870, el plebiscito fue utilizado como “instrumento cesarista para disfrazar un voto de confianza”. Se empleó, primero, para aprobar las constituciones de los años I, III y VIII después de la revolución. Luego, Napoleón convocó a plebiscitos para ratificar los cambios constitucionales que lo hicieron, sucesivamente, cónsul, cónsul vitalicio y emperador. La restauración del imperio, en 1815, pasó por las mismas vías. Más tarde, Luis Napoleón legitimó, apelando al veredicto popular, el golpe de Estado de diciembre de 1851, la restauración del imperio, la anexión de Niza y la de Saboya, así como sus reformas liberales.

El presidente De Gaulle consultó en cinco ocasiones al pueblo francés. Perdió una consulta y tuvo que dejar el poder. Los presidentes Pompidou y Mitterrand convocaron a plebiscito una vez cada uno. Sin embargo, en los últimos años este instrumento de gobierno ha sido muy poco utilizado.

El artículo 11 de la Constitución de 1958 permite al presidente de la República consultar directamente al pueblo, sin intervención del Parlamento,

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibidem*, p. 24.

para la adopción de medidas legislativas. Formalmente, la iniciativa pertenece al primer ministro o a las dos cámaras de la Asamblea Legislativa. En la práctica, las consultas populares de la “Quinta República” han sido propuestas por el primer ministro, pero decididas por el presidente.

Éste último puede someter a referéndum todo proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos o a la ratificación de tratados. Los resultados de las consultas tienen carácter obligatorio: el proyecto aprobado tiene que promulgarse en los quince días posteriores a la votación, como cualquier ley votada en el Parlamento. Las interpretaciones jurídicas actuales tienden a descalificar el procedimiento como mecanismo de revisión constitucional.

*Gran Bretaña*¹⁸

El uso del plebiscito en el ámbito local es parte de la tradición política británica desde 1850; una disposición legislativa prevé que la instalación de librerías públicas municipales debe ser sometida a votación. Lo mismo ocurre con respecto a la apertura de los cines y de los “pubs” los domingos. También se utiliza para tratar de encontrar soluciones a problemas regionales; en 1973, el home rule fue llevado a votación en Irlanda del Norte y pronto se hará lo mismo con la devolución de poderes en Escocia.

El ingreso, en 1975, de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea dio lugar al único plebiscito nacional en la historia británica. La iniciativa provino de los opositores al consenso pro-europeo de los jefes de los partidos políticos. Antes, en 1970,

*Suiza*¹⁹

Este mecanismo de consulta en la vida política helvética: de los más de 500 plebiscitos nacionales que habían sido realizados hasta 1978; 297 fueron llevados a cabo en Suiza.

En un principio, las iniciativas populares eran empleadas solamente para la revisión total de la Constitución, pero a partir de 1891 fue posible usarlas, también, para enmiendas parciales.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Ibidem*, p. 25.

Existen dos tipos de referéndums en Suiza: los constitucionales, que forman parte integral del proceso de ratificación legislativa, y los facultativos, que dependen de una petición formulada por un número determinado de ciudadanos dentro de un plazo previsto. Estos últimos no pueden ser convocados por el Parlamento o por el gobierno: en este sentido, el plebiscito en Suiza no es un instrumento del gobierno central. Por eso, sus resultados no son indicativos sino obligatorios: adquieren fuerza de ley.

Como se mencionó anteriormente, todos los cambios a la Constitución federal, así como todos los tratados internacionales que suponen el ingreso a una organización internacional, tienen que ser sometidos al veredicto popular. En ambos casos, la aprobación requiere de una doble mayoría: la de los sufragios expresados y la de los cantones.

Los plebiscitos opcionales se aplican a todas las leyes y decretos promulgados por el gobierno federal. Una petición formulada por 50,000 ciudadanos obliga a que se celebre una votación sobre alguna medida legislativa, en un plazo de 90 días después de la publicación de la ley. Si hay plebiscito, dicha ley entra en vigor solamente si consigue la aprobación de la mayoría de los votantes. En el caso de los decretos, existe un margen de protección: si su vigencia no excede de un año no son sujetos de plebiscito; en caso contrario, después de un año de aplicación tienen que llevarse a referéndum.

Las iniciativas populares se aplican únicamente para el cambio constitucional; los ciudadanos no pueden solicitar la adopción, la modificación o la abrogación de leyes ordinarias o de decretos. Esta prohibición orienta la acción legislativa de los ciudadanos hacia el cambio de la Constitución. Las normas de formulación de las iniciativas requieren la recabación de 100,000 firmas, durante un periodo que no puede exceder los 18 meses, y los promotores de éstas son responsables de formular el contenido de las modificaciones que se sugieren. Como en el caso de los referéndums constitucionales, la aprobación requiere una doble mayoría: la de los votantes y la de los cantones.

México

Uno de los antecedentes directos de la Consulta Popular establecida hoy en día en el texto de nuestra Constitución, es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995. Esta Ley no solo es el antecedente directo de la Con-

sulta Popular, sino viene a ser uno de los antecedentes de los mecanismos de participación ciudadana que en la actualidad están reconocidos por la Constitución.

Debido a la incipiente democratización por la que pasaba el Distrito Federal en esa época, a la Consulta no se le dio la importancia como hoy en día la tiene, de hecho no era conocida como Consulta Popular, sino como Consulta Vecinal. Es del nombre mismo, como revisamos que a la consulta no se le daba una importancia trascendental, pues incluso, no se establece un procedimiento tan complejo para la organización de la Consulta, además, esta Ley establecía que mediante la Consulta Vecinal: *los habitantes de las Delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residen o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar.*²⁰

Como se ha dicho, la Consulta Vecinal no establecía un procedimiento complejo para su convocatoria, siendo el texto de la misma el siguiente:

Artículo 20.- La consulta vecinal será convocada por el Delegado o por el Consejo de Ciudadanos respectivo, con la anticipación necesaria a su realización. En dicha convocatoria se expresará el objeto de la consulta, así como la fecha y el lugar de su realización. La Convocatoria impresa se colocará en los lugares apropiados de la delegación y, en su caso, se difundirá por medio de volantes en la zona donde se fuere a realizar la consulta.

Artículo 21.- Las opiniones, propuestas o planteamientos podrán obtenerse a través de procedimientos tales como: recepción en un espacio público abierto o cerrado ubicado en la Delegación, zona o área vecinal de que se trate y encuestas, cuyos formatos serán depositados en los lugares que determine el convocante u obtenidas en el domicilio de los habitantes.

Los procedimientos para la realización de una consulta vecinal se harán del conocimiento del Consejo de Ciudadanos, el que emitirá su opinión al Delegado y se difundirán a los habitantes en la convocatoria respectiva.

Artículo 22.- Los formatos que en su caso se utilicen en la consulta vecinal, deberán contener la explicación gráfica y escrita necesaria. En todo caso sólo serán considerados aquellos formatos que sean acompañados con una copia de

²⁰ Artículo 18 de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995. Consultada el 26 de octubre de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4875345&fecha=12/06/1995

la identificación del habitante en que conste el nombre, el domicilio y la firma del mismo, datos que serán de carácter confidencial.

Así las cosas, podemos revisar más adelante, que los resultados de la misma, no eran vinculantes, y solo quedaban como meras propuestas. En general, de los resultados de la Consulta Vecinal, se desprendía el presentar peticiones y hacer gestiones ante las autoridades delegacionales y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.

Artículo 23.- Las conclusiones de la consulta vecinal serán elaboradas por el convocante y se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada la misma. Los resultados de la consulta *no tendrán carácter vinculatorio* y serán elementos de juicio para el ejercicio de las funciones del convocante.

III. MÉXICO. REFORMAS CONSTITUCIONALES, 2012-2014

En referencia al tema que revisamos, el artículo 35 de nuestra Constitución Política, ha sido adicionado en dos ocasiones, la primera reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 9 agosto de 2012 y la segunda reforma el día 10 de febrero del presente año.

La reforma correspondiente al 9 de agosto de 2012, resulta de gran trascendencia, ya que por primera vez se incorpora al texto constitucional la figura de la Consulta Popular como un mecanismo de participación ciudadana. Esta figura se incorpora en el artículo 35, fracción VII y artículo 36, fracción III de la Constitución, siendo el texto siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

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

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

- a) El Presidente de la República;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

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

3°. 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;

4°. El Instituto Federal 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;

5°. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

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

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

Artículo 36. (...)

III. Votar en las elecciones y en las *consultas populares*, en los términos que señale la ley;

La segunda reforma que corresponde al 10 de febrero de 2014, es también relevante, toda vez que en el texto constitucional añadido, en el CUARTO transitorio, se establece lo siguiente:

TRANSITORIOS

...

CUARTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.

De este transitorio, es de donde surge la Nueva Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014, la cual es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con esta nueva regulación, se da un nuevo sentido a la Consulta Popular, pues se establecen los procedimientos mediante los cuales se puede poner en práctica este mecanismo de participación ciudadana.

En el Contenido de dicha Ley, se define a la consulta popular como:

Artículo 4. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

Es de notar en la definición, la cuestión referente a “temas de trascendencia nacional”, ya que más adelante la Ley aclara qué se entiende por esta:

Artículo 6. Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

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

Para complementar el artículo mencionado, se establece lo siguiente:

Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

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

Revisando este artículo, tenemos la idea completa acerca de qué temas pueden someterse a consulta. También, es importante revisar qué sujetos están legitimados para realizar una petición de consulta popular:

Artículo 12. Podrán solicitar una consulta popular:

- I. El Presidente de la República;

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

Estos artículos constituyen la base rectora para iniciar una petición de consulta popular, que como se revisó en párrafos anteriores, éstos se encuentran inmersos en el texto del artículo 35, fracción VII de nuestra Constitución.

Una vez establecida la parte importante de la Consulta, habría que revisar el procedimiento para que sea válida una Consulta. El procedimiento establecido en la Ley Federal de Consulta Popular, lo encontramos en su artículo 26. Este procedimiento no resulta tan complejo, el problema que pudiera darse, recae principalmente en cuatro aspectos:

1. En primer lugar, en la petición de consulta proveniente de los ciudadanos, pues los requisitos que establece la Ley pueden no ser considerados cumplimentados por el Instituto Nacional Electoral;
2. En segundo lugar, la resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que esta puede reconocer o no la constitucionalidad de la pregunta (s) propuestas en la petición de consulta;
3. En tercer lugar, si una vez reconocida la constitucionalidad de la materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interior del Congreso General de la Unión, este deba ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso, o en caso contrario, se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido; y
4. El cómputo final de la votación, este aspecto que a lo largo de la vida democrática de nuestro país, ha generado muchos conflictos socio-políticos.

Los temas que han propuesto las tres principales fuerzas políticas a las que aludimos al inicio de estas reflexiones, son: Dejar sin efecto la reforma energética, recién aprobada; elevar el salario mínimo y, reducir a 100 los diputados de representación proporcional.

Las propuestas han sido revisadas por el INE, el que en su ámbito competencial las consideró viables, en cuanto al porcentaje del electorado y su validación contra el padrón.

El tema al estudiarse en la SCJN, respecto de la constitucionalidad de las propuestas, las preguntas que se pretendía someter a consideración de los electores, fueron las siguientes:

- Por el PAN.- ¿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 determinada por el Coneval?
- Por el PRD.- ¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?
- Por MORENA.- ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la exploración del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?
- Por el PRI.- ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución, para que se eliminen 100 de los 200 diputados federales plurinominales y los 32 senadores de representación proporcional?

El Pleno de Ministros, resolvió que todos los temas que se pretendían someter a consulta popular por los diferentes partidos, tanto la materia como la pregunta resultaban inconstitucionales; por lo que de acuerdo al artículo 26, fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

Estas resoluciones marcarán un precedente importante, tanto en lo jurídico, como en el ámbito político y desde luego para el futuro democrático de nuestro país.

