

Que reforma y adiciona los artículos 5o., 7o. y 12 de la Ley Federal de Consulta Popular, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Las y los suscritos, diputadas y diputados del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto con base en la siguiente

Exposición de Motivos

I. Perspectivas teóricas

De acuerdo con el doctor Jorge Balbis, puede definirse a la participación ciudadana como “toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública”.¹ Asimismo, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados refiere que se pueden conceptualizar dos vertientes de las formas de participación ciudadana: “una que se refiere a la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones” y otra la que “enfatisa la toma de posición de un individuo independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas”.² En este tenor, la participación ciudadana es fundamental en las democracias modernas.

Por su parte, de acuerdo con el académico Enoc Morán, la consulta popular puede ser definida como un mecanismo que ayuda a fortalecer la democracia directa. Asimismo, Morán refiere que la finalidad de la consulta popular en México es “fortalecer la participación del ciudadano en el ámbito público más allá de su excluyente intervención, reducida en muchos de los casos al acto volitivo de la emisión del sufragio”.³

Sin embargo, las últimas consultas populares realizadas en nuestro país han sido fuertemente criticadas por académicos como Jesús Silva Herzog pues las preguntas de éstas así como las consecuencias de la votación dentro de dichos ejercicios resultaron ser poco claras.⁴

En este sentido, el académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Javier Quetzalcóatl Tapia, apuntó en el texto *Sobre la práctica de las consultas populares* que “las consultas tampoco deben satanizarse, sino reglamentarse con rigor metodológico y perfeccionarse como consecuencia de los cambios en la política nacional a corto, mediano y largo plazo, siempre privilegiando el interés general y fundamentalmente, el respeto a los derechos humanos”.⁵ esto pues, de acuerdo con la perspectiva de Tapia, dicho mecanismo de toma de decisiones tiene más ventajas que cualquier otro ejercicio ciudadano.⁶

En este tenor, resulta necesario que se facilite la activación del mecanismo de consulta popular a fin de que se pueda incentivar una democracia participativa con pleno respeto al marco legal vigente. Asimismo, es crucial que se puedan realizar consultas populares dentro del orden de gobierno municipal.

II. Problemática social

La consulta popular para cuestionar a la ciudadanía acerca de la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, no fue convocada por el Congreso de la Unión, por la ciudadanía o por el entonces presidente de la República, Enrique Peña Nieto; asimismo, el Instituto Nacional Electoral, órgano encargado de llevar dicho ejercicio no tuvo injerencia alguna en el proceso, por tanto, resulta evidente que se violentó lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

Posteriormente, el 1 de agosto de 2021 se llevó a consulta popular para “enjuiciar a los expresidentes” de nuestro país. En este ejercicio la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que la pregunta para dicha consulta popular debía de ser la siguiente: “¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.⁸ Como es posible advertir, la pregunta realizada en dicha consulta popular es profundamente compleja y difícil de entender para la ciudadanía. Asimismo, los efectos de dicha consulta popular no son claros puesto que, en este caso en particular, no resulta evidente cuáles serán las consecuencias en caso de que una u otra respuesta obtenga la mayoría. En este sentido, es preciso que las preguntas realizadas en la consulta popular deben de ser claras, tanto en su contenido como en sus efectos, para toda la ciudadanía.

III. Derecho comparado

En Guatemala, el artículo 280 de la Constitución de la República Guatemala dispone que las reformas a la carta magna de este país deben de ser sometidas a consulta popular ante la ciudadanía. A la letra dicho artículo dispone lo siguiente:

“Artículo 280 Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.”

En este país de Centroamérica, la figura de la consulta popular tiene especial relevancia puesto que las modificaciones a la Constitución de aquel país son sometidas a votación de las y los ciudadanos.

Por su parte, en Chile, el artículo 129 de la Constitución establece el proceso para la realización de los plebiscitos, lo que en México se le denomina consultas populares. A la letra el artículo 129 de la Constitución Política de la República establece lo siguiente:

“Artículo 129. La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la

publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso.

El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito.

El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación.

Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta”.⁹

IV. Marco jurídico

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere en su artículo 35, fracción VIII, numeral 1o. que las consultas populares podrán ser convocadas por el Presidente de la República, 33 por ciento de las y los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y un número de ciudadanos y ciudadanas equivalente a 2 por ciento de las personas inscritas en la lista nominal. Textualmente dicho artículo refiere lo siguiente:

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

I. a VII (...).

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

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

a) El Presidente de la República;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IX (...)"¹⁰

Del precepto constitucional anteriormente citado, resulta evidente que las consultas populares, cuando éstas se apegan estrictamente al marco legal y constitucional vigente, pueden fungir como un eficiente mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, también es notorio que la activación de este mecanismo

constitucional es profundamente compleja y ello desincentiva la participación de las y los ciudadanos en la vida pública de nuestro país. En este sentido, es necesario por un lado incentivar la participación ciudadana y, por otro lado, simplificar el proceso de activación del mecanismo de consulta popular.

Por su parte, la Ley Federal de Consulta Popular define a la consulta popular en su artículo 4 como:

“El instrumento de participación por el cual los ciudadanos, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toman parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación”.¹¹

Asimismo, el artículo 12 de la Ley Federal de Consulta Popular, establece que la consulta popular la podrá solicitar el Presidente de la República, 33 por ciento de las y los legisladores integrantes de cualquier Cámara del Congreso de la Unión y Las ciudadanas y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, a dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, para el caso de temas de trascendencia nacional. Textualmente dicho artículo refiere lo siguiente:

“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. Las ciudadanas y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, para el caso de temas de trascendencia nacional, y el mismo porcentaje de las personas inscritas en la lista nominal de electores correspondiente a la entidad o las entidades federativas que correspondan, en el supuesto de los temas relacionados con la trascendencia regional competencia de la Federación.

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

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

Cuando la petición provenga de cualquiera de los contemplados en las fracciones I y II del presente artículo estará sujeta a la aprobación de la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.”

En el ámbito local, el estado de Jalisco ha regulado la figura de la consulta popular vastamente en la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. El artículo 97 de dicho ordenamiento refiere que la consulta podrá ser solicitada por 50 por ciento de los integrantes del Congreso local, el

gobernador o gobernadora del estado, o por 0.05 el de los habitantes de la demarcación territorial correspondiente.

“Artículo 97.

1. Consulta popular es el mecanismo mediante el cual los habitantes del estado, un municipio o demarcación territorial, expresan sus opiniones respecto a temas de carácter público o impacto social que son consultados por la autoridad correspondiente.

2. Cuando la consulta se dirija a temas relativos a los Poderes Ejecutivo o Legislativo podrá ser solicitada por 50 por ciento de los integrantes del Congreso del estado; el gobernador del estado; o por 0.05 por ciento de los habitantes de la demarcación territorial correspondiente.

3. Cuando la consulta se dirija a temas relativos a los gobiernos municipales podrá ser solicitada por el 50 por ciento de los integrantes del ayuntamiento; o por el 0.05 por ciento de los habitantes de la demarcación territorial correspondiente”.¹²

Como es posible apreciar, la regulación del estado de Jalisco establece requisitos sencillos para que la ciudadanía pueda acceder a este importante mecanismo de participación ciudadana.

V. Conclusiones

De acuerdo con Enoc Francisco Morán Torres en el texto *La consulta popular en México. Una propuesta para el fortalecimiento de su diseño institucional a partir de experiencias normativas latinoamericanas*, se ha avanzado en la regulación de la consulta popular, sin embargo, aún es necesario hacer viable su operacionalización. Asimismo, el autor refiere que es preciso que las consultas populares no sean meramente reuniones en las que algunas personas levantan la mano y, mediante ello, se legitime la toma de decisiones sin una metodología clara y transparente. En este sentido, textualmente, Morán Torres reflexiona lo siguiente:

“La regulación de la consulta popular como mecanismo de participación ciudadana en una ley específica mexicana fue un gran avance desde el punto de vista formal, aunque materialmente es y ha resultado insuficiente. **Su diseño institucional**, si bien posee aspectos interesantes e incluso novedosos para México, **también cuenta con un entramado complejo y procesos administrativos que tornan inviable su operacionalización. Circunstancia que se agudiza ante la falta de la previsión presupuestal de recursos para su ejecución.**

Aunado a lo anterior, ante los innumerables retos que vive el país y bajo la consideración de la visión del ejercicio del poder que impera en la élite política mexicana, **la consulta popular representa una inmejorable oportunidad para involucrar realmente a la ciudadanía en la toma de las decisiones con trascendencia nacional y regional. Ello impedirá que continúe la práctica política imperante de llamar consulta popular a todo acto de reunión de personas en la que se les pregunta a mano alzada si están o no de acuerdo con determinado tema sin contar con mayor información que el discurso pronunciado, y que con esta práctica se pretendan legitimar las**

decisiones cuando dicha consulta carece de metodología y no cumple con los requisitos que el diseño institucional señala”. ¹³

Por lo anteriormente expuesto, resulta evidente que las consultas populares son un mecanismo relevante para la consolidación de la democracia participativa en nuestro país. Sin embargo, también es manifiesto que aún es posible mejorar la regulación de las consultas populares. Por ello, el objetivo de la presente iniciativa, es que se faculte a los municipios a que puedan realizar consultas populares dentro de su orden de gobierno; que se establezca de manera explícita que las decisiones tomadas a través de las consultas populares no pueden ser bajo ningún motivo vinculantes para el Poder Judicial; que las preguntas objeto de la consulta popular sean claras para la ciudadanía; y que se reduzca el número de ciudadanos y ciudadanas que puedan solicitar la realización de una consulta popular al uno por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores.

Derivado de lo anterior, se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular

Único. Se reforma el tercer párrafo del artículo 5, el primer párrafo del artículo 7 y la fracción III del artículo 12 de la Ley Federal de Consulta Popular, para quedar como sigue:

Artículo 5. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional o regional competencia de la federación.

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

El resultado de la consulta popular, es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan. **El resultado de la consulta popular, en ningún caso, podrá ser vinculante para decisiones de carácter judicial.**

Artículo 7. Votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos y ciudadanas para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional o regional competencia de la Federación. **Podrán participar en las consultas populares todas las personas mayores de 16 años.**

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. Las ciudadanas y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, **al uno por ciento** de las personas inscritas en la lista nominal de electores, para el caso de temas de trascendencia nacional, y el mismo porcentaje de las personas inscritas en la lista nominal de electores correspondiente a la entidad o las entidades federativas que correspondan, en el supuesto de los temas relacionados con la trascendencia regional competencia de la Federación.

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

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

Cuando la petición provenga de cualquiera de los contemplados en las fracciones I y II del presente artículo estará sujeta a la aprobación de la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Los congresos de las entidades federativas, en un plazo no mayor a 180 días naturales, deberán adecuar la legislación local a fin de garantizar la participación ciudadana efectiva con pleno apego a lo dispuesto en el presente decreto.

Notas

1 Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (2006). Participación Ciudadana. Cámara de Diputados. Recuperado de: <http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/d_pciudadana.htm>

2 Ídem.

3 Morán, E. (2020). La consulta popular en México. Una propuesta para el fortalecimiento de su diseño institucional a partir de experiencias normativas latinoamericanas. Universidad de la Sabana. Recuperado de: <<http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v29n2/2027-5366-dika-29-02-501.pd>> f>

4 Silva Herzog, J. (2021). El engaño de la Corte. Reforma y Pulso SLP. Recuperado de:

<https://pulsoslp.com.mx/opinion/el-engano-de-la-corte/1337512>

5 Tapia, J. (2021). Sobre la práctica de las consultas populares. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de:

<<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15355/16411>>

6 Ídem.

7 Cohen, M. (2018). Legalidad de la consulta para la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Acedo Santamarina. Recuperado de: <https://www.acsan.mx/>

legalidad-de-la-consulta-para-la-cancelacion-del-nuevo-aeropuerto-internacional-de-la-ciudad-de-mexico-naim/

8 González, M. (2021). La consulta popular para enjuiciar a ex presidentes no alcanza el 8% de participación. El País. Recuperado de: <https://elpais.com/mexico/2021-08-02/>

la-consulta-para-enjuiciar-a-expresidentes-agudiza-el-enfrentamiento-entre-lopez-obrador-y-el-ine.html

9 Honorable Cámara de Diputadas y Diputados. (1980). Constitución Política de la República. Honorable Cámara de Diputadas y Diputados. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf

10 Cámara de Diputados. (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf

11 Cámara de Diputados. (2014). Ley Federal de Consulta Popular. Cámara de Diputados. Recuperado de:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_19_0521.pdf

12 Congreso del Estado de Jalisco. (2019). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. Congreso del Estado de Jalisco.

13 Morán, E. (2020). La consulta popular en México. Una propuesta para el fortalecimiento de su diseño institucional a partir de experiencias normativas latinoamericanas. Universidad de la Sabana. Recuperado de:

<http://www.scielo.org.co/pdf/dika/v29n2/2027-5366-dika-29-02-501.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 30 de noviembre de 2021.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)