



La consulta popular en México: un replanteamiento para superar la inoperabilidad a la luz de los primeros resultados y los modelos Latinoamericanos.

Popular consultation in Mexico: a reformulation to overcome the inoperability in the light of the first outcomes and Latinamerican models

Emanuel López Sáenz

Secretario Técnico de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión.

E-mail: emanuel.lopezsaenz@gmail.com

Fecha de envío: 16 de marzo 2016

Fecha de aceptación: 4 de julio 2016

Resumen.

La figura de la *consulta popular* surge recientemente en el marco jurídico mexicano a la par de figuras como la *iniciativa ciudadana* y los gobiernos *independientes*.

En razón de este nuevo instrumento de participación democrática, es necesario cuestionarnos sobre la eficiencia del mismo, evaluando los aspectos a mejorar –en caso de haberlos- para darle plena vigencia a la intención hoy en día más enfática, de crear lazos más sólidos entre el Gobierno y la participación de sus ciudadanos, situación que fortalece la gobernabilidad de un país.

Surge dicho planteamiento, ya que en un análisis de los primeros casos para llevar a cabo diversas consultas populares en la jornada electoral del año 2015, todas las solicitudes estudiadas fueron desechadas por el Máximo Tribunal, quien tiene a su cargo previamente el análisis de la constitucionalidad de las consultas, determinando que todos los temas planteados estaban prohibidos por la Constitución.

Lo anterior ha llevado a un debate reciente en distintas latitudes sobre la pertinencia de replantear la figura, ya que actualmente aún y cuando es un modelo de participación que busca

empoderar al ciudadano, viendo la experiencia del 2015 y con el fin de dar plena vigencia al derecho ciudadano de participar, es pertinente estudiar las limitantes constitucionales para no caer en el absurdo de tener por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo tanto, la inoperancia de la consulta por la amplitud de las restricciones de la Carta Magna.

Por todo lo expuesto se entró a un estudio metodológico de derecho comparado, para efectos de revisar la normatividad y las mejores prácticas de países que cuentan con figuras de consulta popular similares, lo que arrojó como resultado algunas conclusiones.

Palabras clave: *Consulta popular, derecho constitucional, derecho comparado.*

SUMMARY

The figure of popular consultation recently emerged in the Mexican legal framework alongside the citizen initiative and the independent governments.

By virtue of this new tool of democratic participation, it is necessary to question about the efficiency of it (a question that must be analyzed in the other two), assessing the aspects to be improved –if applicable- in order to give full validity to the emphatic attempt, to create more solid links between the government and the participation of its citizens, condition that strengthens a country's governance.

This approach arises, since an analysis of the first cases to conduct varied popular consultations in the electoral day from 2015 was done and all the requests studied were dismissed by the Highest Court, who is previously in charge of the analysis of the constitutionality of the consultations, stating that, all the raised issues were prohibited by the Constitution.

This has led to a recent debate in different latitudes about the suitability of reformulate the figure, since it is nowadays a model of participation that seeks to empower the citizen, however, from the 2015 experience and with the aim of providing full validity to the civilian right of participating, is convenient to study the constitutional limitations not to plumb in the depths of

absurdity having on one side the constitutional requirement of national transcendence, and on the other hand, the unconstitutionality and therefore the inoperativity of the consultation by the extent of the constitutional restrictions.

For all these reasons, a methodological study of comparative law was initiated, for purposes of studying the regulations and best practices from countries that already count with similar consultation figures, which cast some conclusions.

Key words: *popular consultation, constitutional right, comparative law.*

1. Introducción, Marco Teórico y Pregunta de Investigación

La figura de la *consulta popular* surge recientemente en el marco jurídico mexicano a la par de las figuras como la *iniciativa ciudadana* y los gobiernos *independientes*.

En razón de este nuevo instrumento de participación democrática, es necesario cuestionarnos sobre la eficiencia del mismo, evaluando los aspectos a mejorar –en caso de haberlos- para darle plena vigencia a la intención hoy en día más enfática, de crear lazos más sólidos entre el Gobierno y la participación de sus ciudadanos, situación que fortalece la gobernabilidad de un país.

Dicho planteamiento surge, ya que en un análisis de las primeras peticiones para llevar a cabo diversas consultas populares en la jornada electoral del año 2015, todas fueron desechadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien tiene a su cargo previamente el análisis de la constitucionalidad de aquellas, concluyendo que, todos los temas planteados estaban prohibidos por la Constitución.

Lo anterior ha llevado a un debate reciente en distintas latitudes que nos lleva a la siguiente pregunta de investigación: ¿es de replantear la figura de consulta popular?. Esto ya que actualmente aún y cuando es un modelo de participación que busca empoderar al ciudadano, viendo la experiencia del 2015 y con el fin de dar plena vigencia al derecho ciudadano de participar, es pertinente estudiar las limitantes constitucionales para no caer en el absurdo de tener por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo tanto, la inoperancia de la consulta por la amplitud de las restricciones de la Carta Magna.

Es por esto que, mediante un estudio metodológico de derecho comparado, se presenta esta investigación, para efectos de revisar la normatividad y las mejores prácticas de países que cuentan con figuras de consulta popular similares, presentando las conclusiones correspondientes.

2. Metodología de estudio

La presente investigación se abordará siguiendo los métodos deductivo y comparado.

El método deductivo, será a partir del análisis y recopilación de información que sobre el tema en particular existe (lo general), derivando en argumentos que nos permitan llegar a una conclusión aplicable al caso mexicano (lo particular).

El segundo, el método comparado, se realizará partiendo de la perspectiva de varios comparatistas. Es necesario, primeramente definir el derecho comparado, en específico, el derecho público comparado, por ser la consulta popular, una figura jurídica de derecho público, para posteriormente destacar algunos elementos esenciales del método que usaremos como base.

Analizando, definiciones de distintos comparatistas, y tomando los elementos esenciales de cada definición para construir un concepto, se puede definir al derecho público comparado¹ como: la rama del derecho público entendida como operación intelectual (Scarciglia, 2006), o manera de analizar o de confrontar sistemas jurídicos de derecho público, o los componentes del mismo (como institutos, normativas, interpretaciones jurisprudenciales, etc.), que tiene por finalidad principal el operar una confrontación de aquellas reglas jurídicas que concurren de diversas maneras a imprimir un cierto orden al conocimiento en función de ciertos objetivos (Bognetti, 1994), organizándolo sistemáticamente en el sector que les compete; propone clasificaciones² de institutos y sistemas, por medio de analogías y diferencias, creando modelos dotados de prescripción (Pegoraro & Rinella/ Astudillo 2006); cuya misión no termina en la indagación a fines meramente especulativos, sino con la posibilidad de utilizar el resultado de la investigación incluso a nivel práctico.

¹ Es importante hacer énfasis que las bases de la ciencia del derecho público comparado han sido desarrolladas por los privatistas-comparatistas, y que aún existen discrepancias en una definición común.

² Cappelletti, Pegoraro, Rinella, Scarciglia, entre otros, mencionan el hecho de proponer clasificaciones y utilizar los resultados a nivel práctico (aunque de manera incidental) dentro de sus denominadas *fases* o *etapas* de la comparación.

En este entendido, el iuscomparatista Lucio Pegoraro (Op. Cit.) menciona que precisando las finalidades que se propone un estudio de derecho comparado y teniendo claro los mismos, se puede diferenciar entre la comparación *pura* y la *instrumental*: siendo la primera “estudios de derecho comparado en sentido estricto, a través de un enfoque empírico, plural, bottom-up y encaminado a construir un *tertium comparationis*”; y la segunda “estudios *nacionales*, que representan un auxilio para estudios, elaborados con un enfoque top-down, en los cuales la exigencia es aquella de encuadrar un fenómeno en el marco de un ordenamiento, para conocer mejor un derecho interno” (Pegoraro, 2011), utilizando modelos ya existentes o fenómenos homólogos para conseguir dicho fin.

Por otra parte, Guillaume Tusseau (2012) señala que en una clasificación, las categorías seleccionadas debe existir pertinencia en el objeto de estudio y los elementos pre-seleccionados.³

Por último, en todo estudio comparado, para poder analizar o confrontar ordenamientos jurídicos, el comparatista debe individualizar los sistemas jurídicos que va a comparar (Enriquez, 2010), y de ahí reconocer aquellos modelos que están presentes en los diversos sistemas jurídicos y que actúan de modo penetrante en la demostración y decisión de cuestiones jurídicas – *formantes*⁴. En la clasificación de los formantes, tenemos a aquellos verbalizados, que son los que determinan el derecho vigente, considerados formantes dinámicos o activos (Pegoraro 2012) pues son aquellos que producen directamente derecho autoritativo: en todos los casos se encuentra la legislación; en el *common law*, y en algunos casos también en el *civil law*, la jurisprudencia; y por último, la doctrina.⁵

³ “Un criterio de clasificación de las Constituciones formales como aquel que considere el número par o dispar de artículos –continúa el autor francés – responde a las exigencias del tipo lógico, y así, permitiendo atribuir a cada Constitución una sola categoría, permite clasificar todas las Constituciones formales. Pero es posible dudar del interés intelectual que despierte en los juristas un criterio como éste. Parece al contrario, más interesante aún el hecho que una Constitución instaure un gobierno republicano o una monarquía, que ponga o no un Estado federal, y se llega así a la tercera propiedad de una buena clasificación: *la pertinencia*. Mientras las dos primeras propiedades son objetivas, ésta última es subjetiva y depende de la finalidad de la investigación comparativa. La elaboración de una clasificación revela un lado utilitarista. Culminando por elaborar conceptos funcionales en vista de la realización de objetivos intelectuales.

⁴ La expresión *formantes* fue utilizada por primera vez por Rodolfo Sacco para indicar a los diferentes conjuntos de reglas y proposiciones que, en el ámbito del ordenamiento, contribuyen a generar el orden jurídico de un grupo. Sacco, Rodolfo, “Legal formants: a dynamic approach to comparative law”, *American Journal of Comparative Law*, Berkeley, núm. 2, vol. 39, 1991, p. 343 ss; Sacco, Rodolfo, *Introduzione al diritto comparato*, 5a. ed., Turín, Utet, 1992, p. 43 ss., en Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo, *Introducción al derecho público comparado. Metodología de investigación*, 1ª. ed., trad. de César Astudillo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 49 ss.

⁵ Para profundizar en los temas introductorios sobre el método comparado véase: López Sáenz, Emanuel, Las aportaciones de Lucio Pegoraro al derecho público comparado dentro del derecho procesal constitucional: Caso Coahuila de Zaragoza, en *Judicatus*, Revista del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, Enero-Junio, 2015, 3ra Época, Año 3, Número 5, pp. 143 ss.

Ahora bien, con base en todo lo anterior, y respecto al caso concreto que nos ocupa, es decir, la figura jurídica conocida como “consulta popular”, podemos señalar los siguientes elementos y ruta a seguir:

- Éste será un estudio de derecho comparado instrumental, ya que es un estudio nacional, en el que la comparación de otros modelos jurídicos será un auxilio para la presente investigación, con el objeto de valorar la consulta popular mexicana.
- Se restringirá la comparación únicamente a aquellos modelos latinoamericanos, buscando tomar algunos modelos en ese marco de referencia. Por otra parte, se justifica la pertinencia del presente estudio ya que es un modelo de reciente creación y operación en nuestro país, y en razón de los resultados de improcedencia, huelga analizar las casusas y formas de superación de dicha improcedencia.
- Respecto a los formantes, serán utilizados aquel legislativo, y el judicial, es decir, la regulación del modelo de consulta popular interno y latinoamericano, tomando como punto de partida los antecedentes judiciales en México.
 - **3. La consulta popular en México: su regulación y primeras experiencias**
 - **3.1 Formante legislativo: la regulación actual de la consulta popular**
 - **3.1.1 Antecedentes: la reforma constitucional**, esta forma de participación ciudadana tiene su origen en el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de agosto del año 2012, motivada por el fortalecimiento de la democracia participativa, en aras de crear instancias complementarias y subsidiarias a ésta, ya que éste mecanismo tiene “*la “virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado.”*”⁶
 - **3.1.2 Surgimiento de la Ley Federal de Consulta Popular**, la figura jurídica de la *consulta popular* se materializa jurídicamente en nuestro marco nacional como un instrumento de participación ciudadana de democracia semi directa, en razón de la apenas creada Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35

⁶ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, Senado de la República (Cámara de origen), Ciudad de México, gaceta parlamentaria no. 255, miércoles 27 de abril de 2011.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de marzo del 2014.

- La consulta popular en el sistema mexicano es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho a través del voto emitido por el que expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, misma que se efectúa el día de la jornada electoral federal correspondiente.
- Conforme a la Ley Federal de Consulta Popular, se reputan con carácter de trascendencia nacional los temas que contengan los siguientes elementos: que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, e impacten en una parte significativa de la población.
- Además, por mandato constitucional no pueden 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.
- Cabe mencionar que el resultado de la consulta popular será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes en los casos en que la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal.
- Las consultas populares deben ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: el Presidente de la República; el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.
- Para el ejercicio del derecho del ciudadano para participar en las consultas populares, la petición de las mismas deben pasar previamente por el tamiz constitucional con la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de declaración de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, de tal suerte que el Constituyente Permanente además del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ha otorgado al Máximo Tribunal Constitucional del país un nuevo medio de control de constitucionalidad, es decir, las determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares. Adicionalmente, conforme al artículo quinto de la Ley Federal de

Consulta Popular, se faculta a la Suprema Corte de Justicia para analizar y resolver respecto a la trascendencia nacional del tema sujeto a consulta, únicamente tratándose de aquellas solicitadas por ciudadanos.

- **3.1.3 Proceso de consulta popular ciudadana y de legisladores.**
- Ya que las experiencias que se tuvieron en el primer ejercicio consistieron en peticiones ciudadanos y de legisladores, como veremos más adelante, se hace una breve explicación de las etapas a seguir en el ejercicio de consulta popular con base en el contenido de la Ley Federal de Consulta Popular, desde la presentación de su solicitud hasta la publicación de la convocatoria cuando son aprobadas éstas en ambos casos.

- **CONSULTA POPULAR CIUDADANA**

- **1. PLAZO DE PRESENTACIÓN DE CONSULTA POPULAR.** Del 15 de marzo al 15 septiembre del año previo a las elecciones federales). (Art. transitorio segundo y ley)
- **2. LUGAR DE PRESENTACION.** Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión (Art. 20)
- **3. PROCEDIMIENTO.**
- **3.1. CIUDADANOS PRESENTAN AVISO DE INTENCIÓN A PRESIDENTE DE CÁMARA.** Dicho aviso deberá presentarse en el formato que la Cámara determine. (Art. 14)
- **3.2. PRESIDENTE DE MESA EMITE EN 10 DÍAS HÁBILES CONSTANCIA DE PRESENTACIÓN DE AVISO DE INTENCIÓN Y FORMATO DE OBTENCIÓN DE FIRMAS.** Dicha constancia debe publicarse en Gaceta Parlamentaria y ser acompañada de formato para obtención de firmas de apoyo. El formato de firmas de apoyo lo determinaran las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto, y deberán contener por lo menos: tema planteado, propuesta de pregunta, no. folio de cada hoja, nombre, firma, clave de elector u OCR de credencial, fecha de expedición. (Art. 14 y 15)
- **3.3 PRESENTACIÓN DE PETICIÓN DE CONSULTA POR ESCRITO A PRESIDENTE DE MESA DIRECTIVA DE CÁMARA.** La solicitud de petición deberá contener: argumentos por los que se considera de trascendencia; la pregunta que se propone; nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones; y,

anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos que representan al 2% de la lista nominal de electores y su firma, además de la clave de elector y el OCR de la credencial. (Art 21 y 23)

- **3.4 RECEPCIÓN DE PETICIÓN POR CÁMARA Y LA REMITE AL INE PARA VERIFICACIÓN DE PORCENTAJE (2% DE LISTA NOMINAL DE ELECTORES).** Recibida la petición por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, éste la publicará en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta de la misma y solicitará al Instituto que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores; (Art. 28)
- **a) EN CASO DE NO CUMPLIR CON EL 2% DE LISTA NOMINAL: EL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DESECHA LA SOLICITUD.** En el caso de que el Instituto determine que no cumple con el requisito del porcentaje mínimo, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido; (Art. 28)
- **b) EN CASO DE CUMPLIR CON EL 2% DE LISTA NOMINAL: PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA REMITE A SCJN LA PETICIÓN PARA ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD.** En el caso de que el Instituto determine que se cumple el requisito del porcentaje mínimo, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y enviará la petición a la Suprema Corte de Justicia, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales; (Art. 28)
- **3.5. ANALISIS DE LA SCJN SOBRE CONSTITUCIONALIDAD.** Recibida la solicitud del Presidente para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular y calificación de la trascendencia nacional, la Suprema Corte de Justicia deberá: (Art. 16 y 28)
- **a) REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA.** Calificar la trascendencia nacional (art. 5); resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje

neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

- **b) MODIFICACIÓN A PREGUNTA.** Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.
- **c) NOTIFICACIÓN A CÁMARA CORRESPONDIENTE SOBRE RESOLUCIÓN.** Notificar a la Cámara correspondiente su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.
- **d) EN CASO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA Y CARENCIA DE TRASCENDENCIA NACIONAL: SE ARCHIVA.** En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;
- **3.6. EN CASO DE CONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA: CONGRESO EXPIDE Y PUBLICA EN DOF CONVOCATORIA DE CONSULTA POPULAR.** Si la resolución de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, el Congreso por conducto de sus Mesas Directivas expedirá la Convocatoria de la consulta popular, la notificará al Instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (Art. 28)
- **4. CONTENIDO DE CONVOCATORIA (art. 30)** Fundamentos legales aplicables; fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular; breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta; la pregunta a consultar, y lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria. El Instituto Nacional Electoral será responsable de la organización y desarrollo de la consulta popular; correspondiéndole al Consejo General aprobar: el modelo de papeletas de consulta, documentación necesaria para realizar la consulta y lineamientos para la organización y desarrollo de la misma. (Art. 35 y 36)

- **CONSULTA POPULAR DE LEGISLADORES**

- **1. REQUISITOS.**
- **1.1 SOLICITUD DEL 33% DE INTEGRANTES (165 DIPUTADOS o 42 SENADORES).** Solicitud por el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara y se presentará en la Cámara de la que se es integrante, con el derecho de retirarla hasta antes de la publicación de la convocatoria de consulta en el DOF. (Frac II Art. 12, 18 y 19)
- **1.2 CONTENIDO DE PETICIÓN DE CONSULTA.** La petición de consulta deberá contener: nombre completo y firma de los 165 diputados o 42 senadores; propósito de consulta y argumentos por los que se considera de trascendencia; la pregunta que se propone; y designación de representante de legisladores promoventes para recibir notificaciones. (Art. 21 y 22)
- **2. PLAZO DE PRESENTACIÓN DE CONSULTA POPULAR.** Del 15 de marzo al 15 septiembre del año previo a las elecciones federales). (Art. transitorio segundo y Ley)
- **3. PROCEDIMIENTO (ART. 27)**
- **3.1.- RECEPCIÓN DE SOLICITUD DE CONSULTA Y TURNO A COMISIÓN PARA DICTAMEN.** El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen da cuenta de la solicitud de consulta y la turnará a la Comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan, según la materia de la petición, para su análisis y dictamen.
- **3.2.- DICTAMEN SE SOMETE A VOTACIÓN DEL PLENO DE CAMARA DE ORIGEN Y REVISORA.** El dictamen de la petición deberá ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso en el que se calificará la trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta; en caso contrario, basta que una de las Cámaras no lo apruebe para que se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido; (art. 5, 6 y 27)
- **3.3.- CAMARA REVISORA REMITE A SCJN DICTAMEN PARA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.** Aprobada la petición por el Congreso, la Cámara revisora la enviará a la Suprema Corte de Justicia junto con la propuesta de pregunta para que resuelva y le notifique sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

- **3.4.- ANALISIS DE LA SCJN SOBRE CONSTITUCIONALIDAD.**
Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte de Justicia deberá:
- **a) REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA.** Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.
- **b) MODIFICACIÓN A PREGUNTA.** Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.
- **c) NOTIFICACIÓN A CÁMARA DE ORIGEN SOBRE RESOLUCIÓN.** Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.
- **d) EN CASO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA: SE ARCHIVA.** En el supuesto de que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara revisora, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;
- **3.5.- EN CASO DE CONSTITUCIONALIDAD DE CONSULTA: CONGRESO EXPIDE Y PUBLICA EN DOF CONVOCATORIA DE CONSULTA POPULAR.** Si la resolución de la Suprema Corte de Justicia es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, el Congreso expedirá la Convocatoria de la consulta popular mediante Decreto, la notificará al Instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- **4. CONTENIDO DE CONVOCATORIA (art. 30)** Fundamentos legales aplicables; fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular; breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta; la pregunta a consultar, y lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria. El Instituto Nacional Electoral será responsable de la

organización y desarrollo de la consulta popular; correspondiéndole al Consejo General aprobar: el modelo de papeletas de consulta, documentación necesaria para realizar la consulta y lineamientos para la organización y desarrollo de la misma. (Art. 35 y 36)

3.2 Formante judicial: los resultados de la consulta popular para la jornada electoral del 2015

3.2.1 Las solicitudes de consulta popular presentadas en 2014, analizando la primera praxis en la materia, para efectos de llevar a la jornada electoral federal del año 2015, conforme a los plazos legales, fueron presentadas un año antes diversas consultas populares, entre ellas cuatro peticiones ciudadanas y una más por integrantes del Senado de la República del Congreso de la Unión, sin que se haya dado el caso de la solicitud del Ejecutivo Federal.

Las peticiones ciudadanas consistieron en las siguientes preguntas:

1. ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?
2. ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica??"
3. ¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?
4. ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?

Por otra parte, la petición realizada por los legisladores fue la siguiente: ¿Está usted de acuerdo en que se emita una ley que fije límites máximos a las remuneraciones y prestaciones de los servidores públicos, y que reduzcan en 50 por ciento las que actualmente perciben el presidente de la República y altos servidores públicos de la Federación?

3.2.2 Análisis del Senado de la República y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aquella solicitada por integrantes del Senado de la República, proponía consultar la

reducción del salario a servidores públicos, fue desechada por el mismo órgano legislativo argumentando su improcedencia por tratarse de un tema de gasto e ingresos del Estado,⁷ por lo que no fue materia de estudio de la Suprema Corte de Justicia.

Las otras cuatro solicitudes, todas ciudadanas, fueron estudiadas y posteriormente desechadas por el Máximo Tribunal, determinando que si bien es cierto se cumplía con el carácter de trascendencia nacional, cierto también fue que la materia de las consultas carecían de constitucionalidad por encontrarse en los supuestos contenidos en el apartado tercero de la fracción VIII de la Carta Magna, es decir, de los temas prohibidos a ser sujetos de consulta. Tal fue el caso de la consulta en materia de reducción de los integrantes del Congreso Federal, desechada por trastocar los principios consagrados en el artículo 40 de la Carta Magna y estar relacionada con la materia electoral; así como aquellas dos consultas respecto a la reforma energética y una más en materia de salarios mínimos, las cuales fueron calificadas de inconstitucionales por versar sobre los ingresos y gastos del Estado.⁸

4. Algunos modelos latinoamericanos de consulta popular

Se puede observar en la experiencia latinoamericana que el modelo de consulta popular forma parte también del marco jurídico de diversas naciones.

Tal es el caso de Argentina, en la que se faculta al Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados para someter a consulta popular un proyecto de ley, previendo la imposibilidad de que sean vinculantes las consultas respecto de aquellos procedimientos de sanción que se encuentren especialmente regulados por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación.⁹

Por su parte, Colombia establece que el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo aval del Senado de la República, podrá consultar al pueblo las decisiones de trascendencia nacional, otorgando carácter de obligatoria la decisión del pueblo.¹⁰ Su legislación secundaria establece que no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen

⁷ Senado de la República, Comunicado 397/2014, miércoles 22 de octubre de 2014.

⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicados no. 189/2014 de 29 de octubre de 2014, 193/2014 de 30 de octubre de 2014 y 194/2014 de 3 de noviembre de 2014.

⁹ Artículo 40 de la Constitución de la Nación Argentina y artículo 1º de la Ley Secundaria no. 25432.

¹⁰ Artículo 104 de la Constitución Política de Colombia.

modificación a la Constitución Política, ni proyectos del articulado ni la convocatoria a una asamblea constituyente.¹¹

En el Ecuador se prevé el mecanismo de consulta popular para reformar la Constitución, pudiendo el Ejecutivo solicitar se convoque a la consulta, a petición de gobiernos autónomos descentralizados y la ciudadanía, no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo lo dispuesto en la Constitución. En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.¹²

Podemos observar que en Guatemala existe la multicitada figura, contemplando que las decisiones de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos,¹³ previendo inclusive que las reformas del Congreso de la República no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular,¹⁴ estableciendo como excluyentes de reformaste, y por ende, de ser sometidas a consulta toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, o aquellos que resten efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.¹⁵

5. Conclusiones

De todo lo expuesto se puede destacar que la consulta popular es un modelo de participación semi democrática que busca empoderar al ciudadano, el cual al igual que la iniciativa ciudadana, son muestra de una reingeniería jurídica teniendo a la transición hacia una democracia más participativa. Sin embargo, en vista de las primeras resoluciones respecto a la inconstitucionalidad de todas las consultas populares presentadas para la jornada electoral del 2015, y con el fin de dar plena vigencia al derecho ciudadano de votar sobre temas de trascendencia nacional, es pertinente replantear las limitantes constitucionales para no caer en el supuesto incongruente de lograr por un lado el requisito constitucional de la trascendencia nacional, y por el otro, la inconstitucionalidad y por lo tanto la inoperancia e inviabilidad de la consulta. Ante la amplitud de las restricciones contenidas en la Carta Magna, observando que

¹¹ Artículos 49 y 51 de la Ley Secundaria no. 134.

¹² Artículo 104 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

¹³ Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹⁴ Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

¹⁵ Artículo 281 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

estas son la causa de la problemática, fue oportuno observar la normatividad en otros países del Continente.

De la exposición respecto de la experiencia latinoamericana, se muestra que, si bien es cierto, existen restricciones constitucionales sobre los temas sujetos a consulta, cierto también es que en algunos casos las limitaciones versan sobre los procedimientos legislativos especiales, como lo son aquellos exclusivos de alguna de las Cámaras del órgano legislativo, o que requieren mayoría calificada, como lo es en Argentina, los asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, como es el caso de Ecuador, la prohibición de reformar la Constitución Política en Colombia e igualmente ciertos principios constitucionales en Guatemala.

En el caso de México, los supuestos no distan tanto de los anteriores, lo que nos lleva a reflexionar en que la inoperancia posiblemente no atienda a un problema en la regulación constitucional, sino posiblemente en la falta de matización en la legislación secundaria de las restricciones constitucionales, ya que el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular se encuentra en los mismos términos del numeral 3° del artículo 35 de la Ley Suprema.

Es por lo anterior que, en búsqueda de que el derecho vigente sea derecho viviente, se debe reflexionar en aquellos matices que permitan la viabilidad de consultar a la ciudadanía asuntos de trascendencia nacional, por lo que una posible reforma a la legislación secundaria con el fin de delimitar los alcances del artículo 11, podría ser una forma de superar la problemática presentada en estas primeras experiencias.

Por último, huelga decir que ante este nuevo modelo es de destacarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación robustece sus facultades incidiendo directamente en la democracia semi directa, facultad que el Constituyente Permanente le otorgó, dando así lugar al nuevo control de constitucionalidad sobre la participación ciudadana.

6. Referencias

Constitución de la Nación Argentina (1995). Ley N° 24.430. Recuperado de:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución Política de Colombia (1991). Publicada en la Gaceta Constitucional No. 116. Recuperado de: <http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/buscador-legislativo>

Constitución Política de la República del Ecuador (2008). Publicada en el Registro Oficial No. 449. Recuperado de: <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-20/transparencia-2015/literal-a/a2/Const-Enmienda-2015.pdf>

Constitución Política de la República de Guatemala (2002). Recuperado de: <http://www.ine.gob.gt/archivos/informacionpublica/ConstitucionPolitica dela Republica de Guatemala.pdf>

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales (27 de abril de 2011). Senado de la República (Cámara de origen), Ciudad de México, gaceta parlamentaria no. 255.

Enríquez Fuentes, Gastón J. (2010). Estudio Introdutorio: La circulación de modelos y el derecho constitucional comparado. En Prado Maillard, José Luis (Ed.), *El control político en el derecho comparado* (1ª. ed.). Granada: Comares.

Ley Secundaria no. 134, Colombia (1994). Publicado en el Diario Oficial 41.373. Recuperado de: http://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-3659_documento.pdf

Ley Secundaria no. 25432, Argentina (2001). Recuperado de: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/25432-consulta%20popular%20vinculante.pdf>

López Sáenz, Emanuel (2015). Las aportaciones de Lucio Pegoraro al derecho público comparado dentro del derecho procesal constitucional: Caso Coahuila de Zaragoza, en *Judicatus*. Enero-Junio, 2015, 3ra Época, Año 3, Número 5. Nuevo León: Revista del Poder Judicial del Estado de Nuevo León.

Pegoraro, Lucio (2013). Derecho Nacional, Derecho Internacional, Derecho Europeo: la circulación horizontal y vertical entre formantes, traducción de Emanuel López Sáenz, en *Actas del V Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, 7-13 de octubre de 2012, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 17.

Pegoraro, Lucio (2013). Derecho Nacional, Derecho Internacional, Derecho Europeo: la circulación horizontal y vertical entre formantes, traducción de Emanuel López Sáenz, en Daniel

Aníbal Ortiz Gaspar, Katty Aquize Cáceres (dirs), *Tendencias actuales del Estado Constitucional contemporáneo: apuntes para una discusión*, Lima, Perú.

Pegoraro, Lucio (2011). *Derecho constitucional comparado. Itinerarios de investigación*. Querétaro: FUNDAp.

Pegoraro, Lucio y Rinella, Angelo (2006). *Introducción al derecho público comparado. Metodología de investigación*, (1ª. ed.), trad. de César Astudillo, Ciudad de México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Scarciglia, Roberto (2006). *Introduzione al diritto pubblico comparato*. 1ª. ed., Boloña: Il Mulino.

Senado de la República (22 de octubre de 2014). Comunicado 397/2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (29 de octubre de 2014). Comunicado no. 189/2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (30 de octubre de 2014). Comunicado no. 193/2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (3 de noviembre de 2014). Comunicado no. 194/2014.

Tusseau, Guillaume (2012). *Classificazioni*, en Pegoraro, Lucio, *Glosario de Derecho Público Comparado*, México: Porrúa.