



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS III



**MAESTRÍA EN DERECHO EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO.**

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**“LA EFICACIA DE LA CONSULTA POPULAR A PARTIR DE
LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 2014”**

PRESENTA
GABRIEL RAFAEL ESTRADA LIEVANO

ASESOR:
DR. ANTONIO H. PANIAGUA ÁLVAREZ

SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS,
FEBRERO, 2020.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS III



**MAESTRÍA EN DERECHO EN DERECHO
CONSTITUCIONAL Y AMPARO.**

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**“LA EFICACIA DE LA CONSULTA POPULAR A PARTIR DE
LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 2014”**

PRESENTA
GABRIEL RAFAEL ESTRADA LIEVANO

ASESOR:
DR. ANTONIO H. PANIAGUA ÁLVAREZ

SAN CRISTÓBAL DE LAS CASAS, CHIAPAS,
FEBRERO, 2020.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIAPAS
Facultad de Derecho, Campus III



San Cristóbal de Las Casas, Chiapas

30 de enero de 2020

Oficio No. CIPFDPT/013/20

ASUNTO: Se libera y autoriza
imprimir tesis.

LIC. GABRIEL RAFAEL ESTRADA LIÉVANO
CANDIDATO A MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO
P R E S E N T E.

Por este medio, me permito notificarle que los Sinodales titulares y suplentes han emitido su voto aprobatorio, por lo que me permito **LIBERAR** su trabajo de Tesis, con el tema "LA EFICACIA DE LA CONSULTA POPULAR A PARTIR DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL 2014", para obtener el grado de Maestro en Derecho Constitucional y Amparo, para que proceda a la impresión de la misma y continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, quedo de Usted.

A T E N T A M E N T E

"POR LA CONCIENCIA DE LA NECESIDAD DE SERVIR"

DR. ELICEO MUÑOZ MENA
COORDINADOR DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO



COORD. DE EST. DE INV. Y POSGRADO
FACULTAD DE DERECHO
CAMPUS III
San Cristóbal de Las Casas
Chiapas

Tel: (967) 67 8 0821 y 67 841 10 Fax.

Av. Miguel Hidalgo No. 8, Centro Histórico | San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, C.P. 29200 | www.derecho.unach.mx

Dedicatorias

A Dios creador de todas las cosas, a ti te doy las gracias porque con tu infinito amor has permitido alcanzar mis sueños, me has regalado la oportunidad de crecer como ser humano, gracias por estar siempre a mi lado.

A mis padres Néstor Estrada Gómez y Flor de María Liévano Méndez que han sido mi fortaleza, mi ejemplo a seguir, son ángeles que vinieron a este mundo para guiarme a mí y a mis hermanos, no les puedo decir con palabras lo mucho que los amo y admiro.

A mi esposa Liliana Lescieur Ramos, mi compañera de viaje en este mundo, quien comparte mis alegrías, mis sinsabores de la vida, mi confidente, agradezco tu paciencia y cariño, te amo.

A mi hijo Eduardo Estrada Lescieur desde que llegaste a este mundo has sido mi fuente de motivación para

superarme cada día más, eres el motor de mi existencia, a quien amo con todo mi corazón.

A mis hermanos Juan Martín y Magaly, quienes han compartido alegrías y tristezas, gracias por brindarme su cariño, sobre todo el apoyo que he recibido de ustedes.

Expreso mi gratitud a mi asesor el Dr. Antonio H. Paniagua Álvarez, por haber creído en mí, a quien le debo la posibilidad de crecer profesionalmente, así como también su paciencia, orientación para este trabajo y sobre todo por su amistad, estimado maestro.

Índice

Agradecimientos

Introducción.....	I
-------------------	---

Capítulo primero

Antecedentes de los mecanismos de democracia directa

1.1.- La democracia en el pueblo griego.....	1
1.2.- Evolución histórica de la consulta popular en México.....	14
1.3.- La Reforma Política a partir de 2012.....	16
1.4.- La anexión de Chiapas a México a través de un plebiscito.....	19

Capítulo segundo

Marco conceptual de la democracia

2.1.- La democracia.....	25
2.2.- Valores democráticos.....	29
2.3.- La democracia representativa y la democracia directa, dos mecanismos de la democracia.....	31
2.3.1.- Democracia representativa.....	31
2.3.2.- Democracia directa.....	35
2.4.- Diversos mecanismos de democracia directa.....	41

2.4.1.- Iniciativa popular.....	41
2.4.2.- Plebiscito.....	44
2.4.3.- Partitocracia o partidocracia.....	46
2.4.4.- Concepto de revocación de mandato.....	49
2.4.5.- Propuesta y dictamen de la Cámara de Diputados en materia de revocación de mandato.....	50
2.4.6.- Proceso de revocación de mandato.....	53
2.4.7.- La revocación de mandato en la Ciudad de México.....	56
2.4.8.- Referéndum.....	57
2.4.9.- Democracia participativa.....	59
2.4.10.- La participación ciudadana como derecho humano.....	63

Capítulo tercero.

Marco regulatorio en México sobre la consulta popular

3.1.- Marco Constitucional y legal de la Consulta Popular.....	68
3.1.2.- Procedimiento para la consulta popular.....	69
3.1.3.- Excepciones a la consulta popular.....	71
3.1.4.- Organización de la consulta popular.....	72
3.2.- Ley Federal de Consulta Popular.....	72

3.3.- La implementación de la consulta popular en la Ciudad de México.....	80
3.3.1.- Procedimiento para la consulta popular en la Ciudad de México.....	80
3.3.2.- Excepciones de las consulta populares de la Ciudad de México.....	82
3.4.- La interpretación del Tribunal Constitucional en materia de consulta popular.....	83
3.5.- La consulta popular en materia de energía.....	85
3.6.- La consulta popular en materia de ingresos de salario mínimo.....	93
3.7.- La consulta popular en materia en reducción de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional.....	97

Capítulo cuarto

Derecho comparado respecto a los mecanismos de democracia directa o semidirecta.

4.1.- Suiza en relación a la democracia directa.....	103
4.2.- Gran Bretaña en relación a la democracia directa.....	107
4.2.1.- El Brexit.....	109

4.3.- El referéndum en Escocia para determinar si forma parte de la Gran Bretaña.....	112
4.4.- El proceso de referéndum de Cataluña para separarse de España.....	115
4.5.- Ecuador en relación a su democracia directa.....	116
4.6.- Colombia en relación a su democracia directa.....	121

Capítulo quinto

Eficacia de la consulta popular en el estado mexicano

5.1.- La eficacia de las normas jurídicas.....	130
5.2.- La inconstitucionalidad de las consultas ciudadanas sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de México y el Tren Maya.....	135
5.2.1.- <i>El Tren Maya</i>	139
5.3.- Validez jurídica sobre el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y el Tren Maya.....	143
5.4.- Análisis del dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 donde se aprueba la consulta popular.....	148

Conclusiones.....	V
Fuentes consultadas.	X

Introducción

México tiene una crisis de gobernabilidad democrática, debido a que los detentadores del poder han perdido legitimidad frente al pueblo soberano en las últimas décadas ya que el Poder Constituyente ha privilegiado sus intereses personales; de especial manera en lo relativo a figuras de democracia directa como son: la consulta popular, la iniciativa popular y el tema de actualidad la revocación de mandato, restringiendo así el mandato popular, puesto que de acuerdo al presente trabajo de investigación, desde la época del Presidente Benito Juárez García, quien pretendió realizar una de las primeras consultas populares no tuvo éxito, así como las reformas políticas del 9 de agosto de 2012 y su posterior Ley reglamentaria del 14 de marzo de 2014. Hasta el día de hoy no hemos tenido la posibilidad de participar en ninguna consulta popular.

El presente trabajo de investigación se compone de un análisis crítico de la figura de democracia directa denominada consulta popular, por lo que se pretende determinar si esta herramienta de democracia contenida en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos es eficaz en un Estado Constitucional como el nuestro.

Creemos que esta investigación será útil para que la sociedad pueda alcanzar una verdadera cultura cívica-política, para que se genere una democracia participativa. Compartimos la idea del célebre Charles de Montesquieu: “La tiranía de un príncipe en una oligarquía no es tan peligrosa para el bienestar público como la apatía de un ciudadano en una democracia”.

En el primer capítulo, centraremos nuestros esfuerzos en describir los antecedentes y la evolución de la democracia. Comenzaremos en Grecia. Como es sabido esta figura nació hace dos mil quinientos años y hasta el día de hoy sigue siendo una de las discusiones y preocupaciones de todos los países del mundo. Asimismo haremos una descripción de los pasajes que ha tenido la consulta popular desde la época de Benito Juárez García, así como la Ley del Distrito Federal de 1977, las reformas políticas del año 2012, la Ley reglamentaria de la consulta popular y en especial como el Estado de Chiapas se anexa a México a través de un plebiscito.

En cuanto al segundo capítulo, este versa sobre el marco conceptual, partiendo de un análisis de la diferenciación entre la democracia representativa y democracia directa, se hace una descripción de los diversos mecanismos de democracia directa, iniciativa popular, plebiscito, revocación de mandato, el referéndum y la democracia participativa.

Con relación al tercer capítulo, se explica el marco regulatorio de la consulta popular en el Estado Mexicano, prevaleciendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 fracción VIII, su Ley Federal de Consulta Popular, la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las decisiones que tuvo en relación a las consultas planteadas por diversos actores de la sociedad, como lo son: a) La consulta en materia energética, b) en materia de salarios mínimos y c) la disminución de los diputados y senadores plurinominales.

Respecto del cuarto capítulo haremos mención del derecho comparado en cuanto la figura de la consulta popular, los referéndums que se han dado en diversos países como Suiza, Inglaterra; en especial el referéndum conocido como Brexit, que es de gran trascendencia a nivel

internacional, el caso de escocia y su referéndum sobre la viabilidad de ser independiente o su permanencia en el Reino Unido, la implementación de esta figura en Ecuador y el manejo que se le ha dado.

Corresponde indicar en el quinto capítulo, base de nuestra investigación donde se pretende demostrar si la nuestra Carta Magna ha sido eficaz con relación a la consulta popular; haciendo la diferenciación de validez, eficacia y vigencia de las normas jurídicas, así como también analizar las consultas del Presidente actual Andrés Manuel López Obrador, en el sentido de que, si son verdaderamente constitucionales o no. En consecuencia prestaremos atención al último dictamen emitido por la Cámara de Diputados en relación a la posible modificación de diversos artículos constitucionales en materia de consulta popular y revocación de mandato.

Capítulo 1

Antecedentes de los mecanismos de democracia directa

1.1.-La democracia en el pueblo griego

Existen múltiples análisis del concepto de democracia, por eso creemos oportuno, como exigencia metodológica para este trabajo, referirnos sucintamente, a la conformación histórica de la democracia en sus diferentes etapas.

La democracia es una forma de gobierno por la que se ha inclinado la mayoría de los países en el mundo, se comparte la idea de que la democracia, tuvo lugar en la Grecia y Roma clásicas, en torno al año 500 a.C., donde se establecieron por vez primera sistemas de gobierno que permitieron la participación popular de un sustancial número de ciudadanos sobre bases tan sólidas que, con cambios ocasionales pervivieron durante siglos;¹ las características de la democracia Griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de los

¹Dahl Robert, *La democracia una guía para los ciudadanos*, editorial Taurus, México, 1999, p 17.

ciudadanos participaba directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad.

La Grecia antigua no fue un país en el sentido moderno del término, un lugar en el que todos los griegos vivieran dentro de un único Estado con un gobierno único. Por el contrario, Grecia se componía de varios cientos de ciudades independientes, los Estados soberanos de Grecia fueron Ciudades-Estado. La ciudad Estado más famosa, tanto en la época clásica como en las épocas posteriores, Fue Atenas. En el año 507 a.C., los atenienses adoptaron un sistema de gobierno popular que perduró durante casi dos siglos hasta que la ciudad fue sometida por su más poderoso vecino del norte, Macedonia.

En Atenas la palabra *demos* se refería usualmente a todo el pueblo ateniense, en ocasiones sólo aludía a la gente corriente o incluso a los pobres. La palabra *democracia* parece que fue utilizada a veces por sus críticos aristocráticos como una especie de epíteto, para mostrar su

desprecio por la gente común que había arrebatado a la aristocracia su anterior control sobre el gobierno.²

En el sentido de la democracia griega sólo resultaba comprensible en el ámbito de la polis (ciudad-Estado) desde una concepción amplia de política donde se identificaban plenamente la esfera pública y privada. Tucídides decía: “Los hombres son lo que es la polis”. La política, como la ética nos conduce a vivir bien, a obrar bien, más que operar correctamente.

En el mundo antiguo, Aristóteles entendía la virtud política, como conquista de la vida buena y justa, una continuación y prolongación de la ética. El hombre depende de la ciudad para la realización de su propia naturaleza, pues no es autosuficiente. El ciudadano es aquel que tiene derecho a participar en las funciones deliberativas de la ciudad, o sea, quien participa en la vida pública. Aquel que tiene derecho a participar en las funciones organizativas del Estado (funciones deliberativas y judiciales) del Estado. La comunidad política es una comunidad de ciudadanos libres

² Ibídem., p. 18

orientada a la finalidad de vivir bien, es decir, vivir conforme a la virtud. “ciudadano es el que participa del gobernar y ser gobernado, en cada régimen es distinto, pero en el mejor es el que puede y elige obedecer y mandar con miras a una vida conforme a la virtud”.³

La manera en que los ciudadanos atenienses participaban en las tareas deliberativas de la ciudad era el siguiente; los ciudadanos se reunían varias veces al año, se estima que por lo menos unas 40, en la colina de Pnix para discutir los asuntos de la comunidad. La agenda de las discusiones era establecida por el comité de los 500, representantes, a su vez, del centenar de demes que conformaban a la ciudad. El periodo de los cargos públicos era muy breve (menos de dos meses en el comité de los 50, un año en el comité de los 500) y la designación se hacía por métodos de sorteo en el primer caso y de rotación en el segundo. La discusión y la deliberación entre ciudadanos

³ Aguilera Portales, Rafael Enrique, *La Democracia en el Estado Constitucional (Nuevos enfoques y análisis)*, Editorial Porrúa, México, 2009, pp. 47 y 48.

constituían la base de este sistema de participación democrática. Las decisiones eran tomadas normalmente, por vía de consenso, y en la época del apogeo del sistema de Atenas se requería un quórum de 6,000 participantes para que las decisiones de la asamblea fueran válidas. Todo ello daba lugar a una especie de “democracia sin Estado”.⁴

Como en todas las democracias no todo era perfecto, uno de los problemas de la democracia ateniense, es que solo el ciudadano griego tenía el derecho de participar en las funciones deliberativas de la ciudad o la vida pública de la misma.

La democracia directa Griega fue restringida a ciertos sectores de la población, no todas las personas eran iguales ante la ley, no tenían el mismo derecho a participar en la selección de sus gobernantes, puesto que no todos gozaban de la calidad de ciudadanos, pues era necesario tener ciertas condiciones para lograrlo, nacer en estrato específico de la sociedad o tener riquezas, solo tenían esa cualidad los

⁴ Prud' Homme, Jean-Francois, *Consulta Popular y Democracia Directa*, Instituto Nacional Electoral, México, 2007, p. 11.

varones, se excluían a las mujeres en los procesos deliberativos, a los extranjeros y por último estaban los esclavos.

Aproximadamente en el mismo período en el que el gobierno popular fuera introducido en Grecia, hizo también su aparición en la península italiana, en la ciudad de Roma. Los romanos sin embargo, decidieron designar su sistema con el nombre de república, de res, que en latín significa cosa o asunto y publicus, público: referido de forma imprecisa, una república era la cosa que pertenecía al pueblo.

El derecho a participar en el gobierno de la República estaba restringido en sus comienzos a los patricios o aristócratas, tras muchas luchas por parte de la gente común (la plebis, o plebeyos) éstos también consiguieron su integración en el sistema. Al igual que Atenas, el derecho de participar se restringió a los hombres, tal y como ocurrió en todas las demás democracias y repúblicas hasta el siglo XX.⁵

⁵ Cfr. Dahl Robert, op. cit., *supra* nota 1, p. 19.

En la antigua Roma tuvieron su origen el referéndum como el plebiscito, este último era el método que se utilizaba en tiempos de la República, para aprobar ciertas leyes que obligaban solamente a los plebeyos. Las formas de democracia directa en Roma comprendían no sólo materias políticas sino también legislativas.

Durante la edad media el mandato imperativo fue el modelo de representación adecuado como modelo de participación política feudal de base patrimonial donde no cabían otras voces que los dueños del país que las hacen oír directamente a través de sus portavoces, los consejeros del monarca o rey.⁶

En la época de la Edad Media se establecía una Monarquía absoluta, entre sus principales defensores encontramos a Bodino, quien fundamentó la idea del poder absoluto: La fuerza del Estado debe ser la más poderosa para así poder velar eficazmente el orden; así como también Hobbes, en su obra “El Leviatán”, fundamentó la necesidad del absolutismo. El soberano, el Estado, es dueño de la

⁶ Cfr. Aguilera Portales Rafael Enrique, op. cit., *supra* nota 3, p. 50.

sociedad, y eso es conveniente porque es el garante de la paz, una paz cimentada en el recuerdo de la sociedad primitiva anterior a la constitución del mismo en la cual reinaba la guerra de todos contra todos. El Estado, recogiendo la abdicación que los hombres hacen de sus personales soberanías, estructura una sociedad vertical y priva al pueblo la posibilidad de establecer algún tipo de contestación a su poder único.

En contrapartida Locke, autor de la obra “Ensayo sobre el gobierno civil”, rompió las lanzas en favor de la libertad. El Estado es necesario pero su poder debe ser mitigado, vigilado y contrapesado. El individuo no queda absolutamente subordinado a él. Con Locke se inaugura el liberalismo y sus teorías influirían en los “philosophes” franceses y en los hombres que redactaron la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.⁷

No podemos dejar de mencionar a Montesquieu, conocedor a profundidad de la obra de Locke, introdujo el liberalismo en Francia. En su obra principal, “El espíritu de

⁷ Rousseau, Juan J., *El contrato social*, Editores Mexicanos Unidos, México, 2005, pp. 10 y 11.

las leyes”, efectúa una crítica profunda del absolutismo y propone un modelo de Estado basado en la división de poderes.⁸

El máximo expositor de la teoría contractualista, fue Juan Jacobo Rousseau, quien fue el autor de la obra “el Contrato Social”, una vez que la razón ha hecho salir a los hombres del estado de naturaleza en el cual cada uno se debía así mismo, en el que la sociedad propiamente no existía, los hombres establecen un contrato pero al ceder cada contratante su soberanía individual y sus derechos a la comunidad, aparece una institución, el Estado, que recoge los poderes individuales y los concentra. Por encima de las voluntades individuales se erige la voluntad general que es la que en todo momento tiende al bien de la comunidad.

La noción de voluntad general es la piedra de toque del contrato social rousseauiano. Por voluntad general no debe entenderse la suma de voluntades particulares, eso sería la voluntad de todos. La voluntad general es la expresión de un sujeto colectivo, la comunidad, y por tanto

⁸ Ibídem., p.14.

tiende siempre a velar por los intereses de esa Comunidad-Estado, y se sitúa por encima de la arbitraria y caprichosa voluntad particular.

La sociedad perfecta sería aquella en la que la voluntad de todos coincidiese con la voluntad general, pues ello evidenciaría la total identificación de los individuos con la Comunidad-Estado. Rousseau hace que los individuos participen del Estado en la medida en que éste es concebido como la institucionalización de la sociedad. Pueblo equivale a Estado. El buen salvaje, el hombre bueno por naturaleza, al entrar en sociedad, al formar parte del pueblo, ve corrompida su bondad innata. El mediador entre los hombres debe estar por encima de éstos para tener poder suficiente para gobernar y administrar el orden y la paz; pero a su vez, los hombres participan constantemente de esta institución creada por el contrato social que han establecido entre ellos. En efecto, el hombre social está escindido en dos: por un lado es súbdito y en tanto que tal debe acatar fielmente al soberano; pero por otro lado es ciudadano y por eso

participa del poder.⁹

Como refiere Aurora Arnaiz Amigo, los dos grandes contractualistas, Hobbes y Rousseau, son fundadores del Estado moderno, con Bodino. Y el contrato sirve ellos para justificar el Estado a través de la ley (Rousseau) o de la voluntad del representante político (Hobbes).

El concepto de soberanía representado en el titular del poder político (Bodino y Hobbes) se transforma en Rousseau quien junto con Altusio considera al pueblo titular de la soberanía. En el Estado moderno, triunfa el criterio de Rousseau: El único soberano es el pueblo y su voluntad, acertada o desacertada.¹⁰

En el siglo XVIII, los Estados Unidos tienen cambios significativos en especial por tener un proceso revolucionario que desembocó en la independencia de Inglaterra y su declaración de independencia en 1776, posteriormente la Constitución de los Estados Unidos fue redactada, en la

⁹ Ibídem., pp. 28 y 29

¹⁰ Arnaiz Amigo, Aurora, *Estudio doctrinario de sus instituciones, Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 1984, pp. 97 y 98.

Convención Constitucional en Filadelfia en 1787 y ratificada el 21 de junio de 1788.

La revolución francesa fue el cambio político más importante que se produjo en Europa a finales del siglo XVIII, en 1789; proclamó la desaparición de los privilegios y derivó en la liquidación del absolutismo, exaltando en su lugar, los valores de la burguesía. La monarquía fue sustituida por la república y se estableció la separación entre la iglesia y el Estado. Uno de los primeros resultados de la revolución fue la Declaración de los Derechos Universales del Hombre, y entre sus primeras decisiones estuvo la institucionalización de la ciudadanía como base del orden político y la necesidad de desarrollar las virtudes ciudadanas como la pieza maestra del nuevo orden social.¹¹

Con la Declaración de los Derechos del Hombre del Ciudadano, nacen los derechos de primera generación que contiene derechos civiles y políticos de los individuos, por lo

¹¹ Guevara Niebla, Gilberto, *Democracia y Educación*, Instituto Federal Electoral, México, 2008, p.34.

tanto, en el sentido de la Declaración Francesa los derechos políticos son derechos naturales que se adquieren con la calidad de ciudadanos, en especial en el artículo tercero de dicha declaración que señalaba que la soberanía residía en la nación, en la actualidad se establece que la soberanía reside en el pueblo.

Aunque la democracia moderna se relaciona estrechamente con la revoluciones estadounidense y francesa, la aparición de las instituciones democráticas se localiza en el siglo XIX, Podemos decir que Estados Unidos comenzó a vivir su primera ola democratizadora a partir de 1928 y, tiempo después, su ejemplo fue seguido por países como Gran Bretaña y Suiza. Antes de la Primera Guerra Mundial, Italia y Argentina adoptaron sistemas más o menos democráticos; luego vinieron Islandia e Irlanda, a principios de los años treinta hicieron lo mismo España y Chile.¹²

Unos de los problemas de la democracia moderna en países más grandes, es que tuvieron que acudir a la

¹² Ibídem., pp. 36 y 37.

democracia representativa, esto es, a aquella en que los ciudadanos eligen un grupo de ellos para que los representen en las funciones del gobierno.

El derecho a la participación política no ha sido del todo fácil, la historia ha reflejado que las conquistas de los derechos político-electorales que se han obtenido, han sido a base de muchos sacrificios, basta recordar que el sufragio universal como se consagra hoy día en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha estado sometido a los vaivenes de la historia, puesto que no todas las personas podían votar, pues se atendía a la capacidad económica, si se sabía leer, edad o sexo de las personas, por ejemplo, las mujeres tienen la posibilidad de votar hasta el siglo XX.

1.2.- Evolución histórica de la consulta popular en México

En México desde el 14 de agosto de 1867 se pretendió aplicar un primer esbozo de democracia directa o semidirecta en el Estado Mexicano , esto fue durante la administración del presidente Benito Juárez, ya que

mediante convocatoria de esta fecha, intento recurrir a la institución del referéndum para los efectos de reformar la constitución de 1857, al margen de este procedimiento ordinario que establecía el art, 127 de la misma; hubo oposición a la consulta de parte de algunos gobernadores y los electores rechazaron el que se recurriera a esa instancia extraordinaria.

Ya en 1977, en cuanto al Distrito Federal, se previó que determinados ordenamientos legales y reglamentos pudieran ser sometidos a referéndum; nunca se llevó a la práctica, en 1987 se modificó la norma que los preveía y desapareció¹³.

Como se puede observar desde la época de Benito Juárez, y una incipiente ley en materia de referéndums establecida en el Distrito Federal, pasando por la reforma política del 2012 y su Ley Federal de Consulta Popular, hasta el día de hoy no se ha logrado realizar ninguna consulta popular y muy difícilmente se logrará, si no se establece una reforma constitucional tendiente a flexibilizar

¹³ Arteaga Nava, Elisur, *Diccionario de Derecho Constitucional*, Oxford, México, 2011, pp. 225 y 226.

su aplicación.

1.3.- La reforma política electoral a partir de 2012

Se menciona que se abre un debate desde el gobierno del ex presidente Felipe Calderón para aprobar una reforma política del Estado, con el objetivo de que la ciudadanía pudiera participar de manera más directa en los asuntos más trascendentales y decisivos de nuestro país.

Durante el sexenio del ex presidente Felipe Calderón se dieron importantes reformas constitucionales, como son las candidaturas independientes, la inclusión del mecanismo de participación ciudadana, como lo es la iniciativa popular y la consulta popular, así como también se incluyó la posibilidad de que el Presidente de la República pudiera presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 9 de agosto de 2012, sin embargo no se expidió una ley reglamentaria que pudiera sistematizar y detallar la nueva

figura de consulta popular.¹⁴

Una de las tareas pendientes que dejó la reforma político electoral de ese entonces, fue la no inclusión de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, así como también en la reducción del número de diputados y senadores.

En el periodo del gobierno del ex presidente Enrique Peña Nieto, como todos recordamos, comenzó enviando iniciativas al Congreso de la Unión, como la reforma educativa, reforma energética entre otras, dentro del famoso pacto por México se reformaron diversos artículos en materia político electoral, entre las que destacan la posibilidad de un gobierno de coalición; la transformación de la Procuraduría General de la República en la Fiscalía

¹⁴ Véase, Diario Oficial de la Federación, *se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia política, fecha: 09/08/2012, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012, consultado el: 09 de marzo de 2019.

General de la República; la reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, quienes podrán ser reelectos hasta por dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente, el aumento de 2 a 3% como porcentaje mínimo requerido de la votación nacional emitida para que los partidos políticos conserven su registro; todo partido político que alcance por lo menos el 3% del total de la votación válida emitida tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales, los partidos políticos deberán garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales; esto se dio debido a que se creía que era indispensable actualizar y perfeccionar el régimen político del país y sus reglas e instituciones electorales, en relación con la consulta popular como resultado de esa reforma política se crea la Ley Federal de Consulta Popular que fue publicada en el Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.¹⁵

¹⁵ Véase, Reforma Político Electoral 2014 información que debes conocer, México, 2014, disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html, consultado el: 17 de febrero

1.4.- La anexión de Chiapas a México a través de un Plebiscito

El antiguo imperio maya tuvo como sede el territorio que ocupa actualmente el Estado de Chiapas y la vecina República de Guatemala.

Fray Matías de Córdova, inicia la Independencia de Chiapas del dominio español y de Guatemala, quién era párroco de la ciudad de Comitán y había estado en España de 1802 a 1810, en donde conoció bien las ideas liberales, siendo precisamente en la citada ciudad donde el 28 de agosto de 1821 cuando se proclama la Independencia , convocada primero en la iglesia de San Sebastián y luego en el Templo de Santo Domingo, en plena misa de 8 de la mañana; declaración que se haría extensiva para las otras ciudades de la provincia Chiapaneca, mismas que lo secundaron en su totalidad, en especial Ciudad Real, hoy San Cristóbal de las Casas, en donde se acordó declararla

2019.

el 3 de septiembre y hacer el juramento el 8 del mismo mes y año.¹⁶

Al momento de la Independencia de México, muchas provincias centroamericanas decidieron integrarse al imperio de Iturbide, debido a que los centroamericanos se apegaron a los principios del Plan de Iguala y al sentimiento bastante difundido, principalmente por la Constitución de Cádiz.

Durante el corto gobierno imperial se trasladó a la región centroamericana el entonces coronel Filisola, quien se estableció en Guatemala, quien había sido mandado para auxiliar a los independentistas centroamericanos, su verdadera misión fue fomentar la anexión de aquellas provincias al Imperio.

Al término del Imperio de Iturbide vino la diáspora centroamericana. El general Filisola, atribuyéndose una autoridad que no tenía por iniciativa propia, desempolvó el

¹⁶ Aguilar López, Francisco, *El Derecho Consuetudinario Indígena*, Editorial Universidad Autónoma de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, México, 2008, p. 252.

acta que el 15 de septiembre de 1821, se había firmado en la ciudad de Guatemala. Basándose en su artículo segundo, convocó a un Congreso Centroamericano para examinar la anexión a México, dando todas las facilidades más para la separación que para ratificar el pacto de unión. Centroamérica se desprendió de México y formó una república, el 1 de julio de 1823, con el nombre de Provincias Unidas del Centro de América. Solo Chiapas permaneció junto a México, negándose a participar en la nueva nación federativa en que se convirtió en el extenso istmo centroamericano.

Filosola decide disolver la Junta Suprema Provisional Gubernativa de Chiapas que esta era, como su nombre lo indica, el máximo órgano de gobierno de la provincia, de este acto tan desafortunado para México surgió un movimiento revolucionario en Comitán, donde se hizo público , en octubre de 1823, un documento conocido como Plan de Chiapas Libre, por medio de la cual sus sostenedores buscaban la reinstalación de la Junta, así como también defender de que Chiapas era independiente de México y exigir que las tropas mexicanas salieran cuanto

antes de su territorio. En el tercer artículo del plan comiteco se declara que la Junta Suprema sería repuesta en sus funciones, con plena libertad, y decidirá soberanamente la agregación a México, a Guatemala (debiendo decir Provincias Unidas del Centro de América).

Ante esto los chiapanecos tuvieron que plegarse a la celebración de un plebiscito para decidir su destino al lado de las Provincias Unidas del Centro de América o de México.

El procedimiento a seguir en el plebiscito se instrumentó en Ciudad Real a través de comisiones, tomándose el padrón que se había realizado en 1821, esta simple estadística sirvió para hacer el cómputo de los habitantes de cada partido. Los doce distritos o partidos en que se dividía Chiapas fueron convocados y apremiados por medio de manifiestos y circulares, como los del 16 de diciembre de 1823, del 24 de marzo y del 24 de junio de 1824 que publicó la Junta chiapaneca.¹⁷

¹⁷ Aquino, Juan Jesús, Corzo Gamboa, Arturo, *La Independencia de Chiapas y sus anexiones a México (1821-1824)*, Editorial Universidad Autónoma de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, México, 1994. pp. 275, 276, 277, 278.

De este hecho histórico concluyó con el Pronunciamiento solemne de la Federación del Estado Libre de Chiapas del 14 de septiembre de 1824, por el que se proclamó por la Junta Provisional Gubernativa legítimamente unida a México la provincia de Chiapas.

Ahora bien, el fundamento de esta proclama se encuentra en el acta de la sesión solemne en Ciudad Real de la Chiapas de 12 de septiembre de 1824 que en la parte conducente señaló: “Este documento tiene como base los siguientes resultados en votos: Federación con México, noventa y seis mil ochocientos veintinueve; Federación con Guatemala, o sea Centroamérica, sesenta mil cuatrocientos. Neutrales, quince mil seiscientos veinticuatro”.¹⁸

Cabe destacar que casi después de la anexión de Chiapas a la Federación Mexicana, los resultados fueron cuestionados, de acuerdo con Flores Castillo no sólo Tuxtla presentó oposición, sino también el Soconusco se declaró

¹⁸ Chacón Rojas, Oswaldo (Coordinador), *Lecciones Básicas de Derecho Electoral Chiapaneco*, Editora Laguna, S.A. de C.V., México, 2011, p. 148.

separado de Chiapas, se llevó a cabo un acta de cabildo el 24 de octubre en Tapachula que declaraba la separación del partido del resto de la Provincia de Chiapas. Esta protesta tuvo como culminación su agregación al Supremo Gobierno de las Provincias Unidas de Centro América. Como se sabe el Soconusco volvió a ser parte de Chiapas a solicitud del mismo Cabildo en 1842.¹⁹

No se puede perder de vista que hasta el día de hoy, los guatemaltecos piensan que el plebiscito que se efectuó en Chiapas para ser parte de México, no fue legal, ni tampoco justo, Guatemala, siempre han manifestado que México les despojó el Estado de Chiapas, y, en relación con el Soconusco aún existe la idea de separarse de la Federación Mexicana, aunque esto es imposible debido a que el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece categóricamente: “La nación mexicana es única e indivisible”.

¹⁹ Ibídem., p. 149.

Capítulo 2

Marco conceptual de la democracia

2.1.- La democracia

Definir a la democracia es algo muy complejo, debido a que existen múltiples concepciones de lo que debe ser este multicitado concepto, partiremos de la idea etimológica, de manera literal significa poder (kratos) del pueblo (demos)²⁰.

En un primer acercamiento la democracia es una forma de gobierno en la cual, el poder reside en el pueblo, y en que las decisiones de gobierno son adoptadas por los miembros del Estado mediante mecanismos de participación directa o indirecta.²¹

²⁰ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México, 2003, p. 21.

²¹ Instituto Mexicano Estrategia, *Diccionario de la Constitución Mexicana, Jerarquía y vinculación de sus conceptos*, México, 2017, p. 260

La democracia como forma de gobierno, supone la existencia de las siguientes características, las cuales se encuentran presentes en nuestra Carta Magna:

a) La existencia de una Constitución que establece la forma de gobierno, la división de poderes y regula el ejercicio de éstos.

b) La división de poderes.

c) El reconocimiento a los derechos humanos.

d) El derecho a votar y ser votado en elecciones libres.

e) La existencia de varios partidos políticos.

f) El criterio educativo, expresado en el artículo 3° de ser “democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.²²

La democracia también es considerado como un régimen político que trata con ciudadanos, cuando se aborda este concepto no podemos olvidar la idea de ciudadanía que

²² Ibídem., p. 261.

es el nexo jurídico político que une a una persona a un estado determinado, al dilucidar el concepto de ciudadano, podemos relacionar que son aquellos individuos que pertenecen a una comunidad política, que disponen de plenos derechos de ciudadanía; en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece quien es considerado ciudadano de acuerdo al artículo 34, en el 35 de las prerrogativas de los ciudadanos y su artículo 36 de las obligaciones de los mismos.

En toda democracia, lo que debe entenderse como un gobierno democrático deberá contener los siguientes elementos.

Participación efectiva. Antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

Igualdad de voto. Cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

Comprensión ilustrada. Dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

Control de agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva cómo y, si así lo eligen, que asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si éstos así lo deciden.

Inclusión de los adultos. Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro primeros.²³

²³ Cfr. Dahl Robert, op. cit., *supra* nota 1, pp. 47 y 48.

2.2.- Valores democráticos

Los valores democráticos promueven nuestra convivencia como sociedad, son características y cualidades que dirigen a nuestra sociedad para lograr que el proceso democrático se consolide y sea exitoso.

Los principales valores que dan origen a la democracia y deben ser custodiados por ella son los siguientes:

a) Libertad, la posibilidad de desenvolver sin trabas todas las facultades humanas está en el corazón de la noción filosófica de libertad. Para el pensamiento liberal, el hombre nace con esa posibilidad y es injusto privarlo de ella por impedimentos que no sean iguales para todos y que surjan de una ley en cuya elaboración deben participar libremente todos los ciudadanos. En la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, estableció en su artículo primero los hombres nacen libres e iguales en derechos y en su artículo cuarto se refiere al concepto de libertad “consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro”.

Nuestra Constitución prevé un catálogo de derechos de libertad, como lo es el derecho de asociación, con fines pacíficos (art.9), libertad de trabajo (art.5), libertad de tránsito (art.11), las prerrogativas de votar, ser votado, para tomar las armas en defensa de la República, la potestad de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (arts.35 y 45).

b) Tolerancia, debe ser entendida como el respeto a las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias. Éste es un valor que se manifiesta en el seno de la colectividad y forma o debe formar parte de la cultura política imperante en una sociedad democrática. La tolerancia no se predica del gobierno, sino de los integrantes de la comunidad. Este valor se extiende a la práctica de una convivencia armónica y respetuosa entre miembros de diferentes grupos de la sociedad.

Entre otros encontramos la honestidad, solidaridad, responsabilidad, pluralismo, justicia social, igualdad, respeto, bien común, legalidad, justicia y participación.

2.3.- La democracia representativa y la democracia directa, dos mecanismos de la democracia.

2.3.1.- Democracia representativa

También conocida como democracia indirecta, se da cuando las decisiones de gobierno son adoptadas por personas electas por el pueblo como sus representantes.²⁴

Para el Maestro Bobbio, la democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin.²⁵

Las democracias contemporáneas son representativas, en las cuales los gobernantes toman decisiones en nombre de los ciudadanos tras un proceso electoral.

Sartori identifica ventajas de la democracia

²⁴ Cfr. Instituto Mexicano Estrategia, op. cit., *supra* nota 21, p. 261.

²⁵ Bobbio, Norberto, *El Futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 52.

representativa, la primera ventaja del gobierno representativo es que un proceso político entretejido de mediaciones permite escapar a las radicalizaciones elementales de los procesos directos. La segunda ventaja es que también sin participación total la democracia representativa subsiste siempre como un sistema de control y limitación de poder.²⁶

El artículo 39 de nuestra Ley Fundamental, constituye la base de que el pueblo es quien detenta el poder de acuerdo a lo siguiente, “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Como se desprende de este artículo, el pueblo es la fuente sobre la titularidad legitimadora del poder, Cuando expresa Giovanni Sartori “decimos democracia para aludir, a grandes rasgos a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable, ni dominada por

²⁶ Véase, Sartori Giovanni, op. cit., *supra* nota 20, p. 207.

una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados, el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado”.

En el discurso en Gettysburg en 1863, Lincoln caracterizó la democracia con un aforismo que pareció expresar, mejor que cualquier otro, el espíritu del gobierno democrático: El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Sartori afirma el pueblo no siempre tiene la razón en el sentido de que nunca se equivoca sino en el sentido de que tiene el derecho de equivocarse y que el derecho de equivocación compete a quien se equivoca de por sí, en su propio daño. Y así está bien. Ante esta afirmación se pone de manifiesto que desde la implementación de la consulta popular en el Estado mexicano, el pueblo en su carácter de soberano no ha tenido la oportunidad de expresar su sentir en las decisiones que le atañen, en otras palabras no ha tenido el derecho de equivocarse.

Nuestra Constitución establece en su artículo 40 de manera explícita que nuestra democracia es representativa

cuando establece “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior; pero unidos a una federación establecidos según los principios de esta ley fundamental”.

Como se puede observar la Constitución reconoce la voluntad del pueblo de constituirse en una forma de gobierno representativa y democrática, lo que significa que acogió la democracia en general con el carácter representativo, como un elemento de mayor peso.²⁷

Actualmente la democracia representativa presenta una crisis de credibilidad, debido a esto, ha tenido un impacto negativo en la percepción de la ciudadanía, sobre lo que debería llamarse democracia, el cuerpo electoral no tiene posibilidades reales de participación en el sistema democrático, es decir su participación se concreta a elegir a

²⁷ Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, artículo 40, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> constitución, consultado el: 6 de abril de 2019.

sus gobernantes, prácticamente no se ha alcanzado realmente una democracia participativa, otro factor de la crisis de la democracia representativa, es el marcado desencanto y hartazgo de la política.

2.3.2.- Democracia directa

La democracia directa, existe cuando las decisiones de gobierno son adoptadas directamente por los miembros del pueblo, quienes se reúnen en asamblea para deliberar y tomar las decisiones públicas.²⁸

Muchos países en nuestros días tratan de remediar los errores y defectos de que adolecen los gobiernos representativos mediante una combinación de procedimientos electorales y de democracia directa. Y algunos han llegado a reconocer en sus Constituciones métodos de gobierno directo tales como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación.²⁹

²⁸ Cfr. Instituto Mexicano Estrategia, op. cit., *supra* nota 21, p. 261.

²⁹ González Uribe, Héctor, *Teoría Política*, Editorial Porrúa, México, 2004. p. 393.

En la democracia directa es el pueblo quien es el titular del poder, sino también que es quien lo ejerce, de modo que la participación del pueblo en el gobierno consiste en un ejercicio directo del poder; aunque como tal no existe el gobierno del pueblo, como nos refiere Bobbio que si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata, esto es debido a que vivimos en sociedades más complejas con un número de personas mayores a las sociedades antiguas; por ello se tiene que delegar ese poder a representantes elegidos por el pueblo para ese fin.³⁰

Compartimos la idea de Bobbio cuando dice que tanto la democracia representativa como la democracia directa no sean dos sistemas alternativos, en el sentido de que allí donde existe uno no pueda existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente; aunque no sean consideradas en sí mismas, suficientes.³¹

Cabe hacer la distinción entre la figura de consulta

³⁰ Cfr. Bobbio, Norberto, op. cit., *supra* nota 25, p. 51.

³¹ *Ibíd.*, p. 6.

popular y el referéndum ya que muchas veces se entienden como sinónimos, por lo que haremos la siguiente distinción, la consulta popular es un término genérico para hacer mención a cualquier consulta que se quiera hacer a toda o parte de la población, mientras que el referéndum es la especie, es un tipo especial de institución de democracia directa mediante la que los ciudadanos ejercen su derecho fundamental de participación política.

Como todas las teorías, la democracia directa tiene ventajas y desventajas en su aplicación, entre sus pros destacan los siguientes:

a) Estos mecanismos permiten discutir cualquier tipo de problema político más allá de las limitaciones impuestas por las rivalidades partidistas. Permiten flexibilizar la rigidez de la disciplina partidaria. En muchas ocasiones ofrecen salidas eficientes a impasses legislativos. Constituyen instrumentos políticamente neutros, que producen resultados apoyados en la opinión pública y logran conferir una dimensión extraordinaria a cambios políticos fundamentales.

b) Favorecen un tipo de gobierno más cercano a la ciudadanía. Obligan a los representantes a responder a las demandas populares siempre, no solamente en los momentos electorales. Los dirigentes se ven en la necesidad de tomar en consideración el pulso de la opinión pública antes de tomar las decisiones.

c) Estimulan la participación ciudadana e incrementar el sentimiento de eficacia del ciudadano. Contribuyen a la educación y a la socialización políticas, y son medios de expresión de la voluntad popular.

d) En el discurso populista aparecen como armas eficaces de lucha contra los grandes intereses que tienden a monopolizar el acceso a los centros de toma de decisiones.

e) Su aplicación conlleva a una apertura de los métodos de decisión pública, lo que se traduce, en caso de aprobación, en una mayor legitimidad de las leyes.

f) Muchas veces obligan a tomar decisiones necesarias en situaciones donde los legisladores no quieren asumir el riesgo de inclinarse a favor de una opción determinada.

g) Finalmente, en un contexto generalizado de desvanecimiento de ofertas programáticas claras por parte de los partidos políticos, los referéndums y otros instrumentos de la democracia directa ayudan a definir con más precisión el contenido de las políticas públicas.

Entre las desventajas están:

a) Los instrumentos de la democracia directa debilitan al gobierno representativo y conducen a una visión de la democracia sin responsabilidad gubernamental. Los legisladores pierden los incentivos para tomar decisiones.

b) El carácter dicotómico de la decisión plebiscitaria alienta la polarización de las opciones políticas y lleva a la adopción de decisiones forzadas. En este sentido, la asamblea representativa tiene una ventaja sobre el plebiscito: sus miembros se encuentran regularmente, entablan un diálogo, buscan soluciones concertadas y tienen tiempo para tomar decisiones.

c) Contrariamente a los que afirman los defensores de la democracia directa, sus mecanismos pueden llegar a ser controlados por grupos de intereses poderosos, que

encuentran en ellos una manera de soslayar los procedimientos legislativos normales.

d) El principio de mayoría en que se apoyan estos instrumentos pone en peligro los derechos de las minorías.

e) La interpretación de los resultados plantea problemas. No hay manera de medir realmente la intensidad de apoyo de las decisiones y la definición de las mayorías aceptables varía en función de los contextos políticos. En caso de que las consultas sean nacionales, la heterogeneidad del electorado plantea problemas de interpretación de los resultados; en muchos casos, las minorías afectadas por la decisión votan de manera opuesta a la mayoría.

f) Finalmente, muchos argumentan que el ciudadano ordinario no está preparado para tomar decisiones complejas e importantes.³²

³² Cfr. Prud' Homme Jean-Francois, op. cit., *supra* nota 4, pp. 48,49 y 50.

2.4.- Diversos mecanismos de democracia directa

2.4.1.- Iniciativa popular

Consiste en la posibilidad de que los ciudadanos, mediante la recolección de firmas, propongan de manera directa una determinada regulación legal o reglamentaria.

De acuerdo con el Dr. Armando Soto Flores nos refiere que la iniciativa es una de las expresiones más importantes de la Democracia Constitucional, es decir, de aquella forma de gobierno en la que los ciudadanos participan en el gobierno de la comunidad política en forma inmediata. Sigue diciendo consiste en la facultad que se reconoce al cuerpo electoral o a una parte de este para promover reformas de normas constitucionales.³³

Este mecanismo de democracia se encuentra inserto en nuestra constitución en el artículo 71; el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

³³ Barragán B. José, et al, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 237.

- 1.- Al Presidente de la República;
- 2.- A los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión;
- 3.- A las Legislaturas de los Estados y de la ciudad de México; y
- 4.- A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.

Como podemos observar que antes de la reforma al artículo 71 de nuestra Carta Magna, se tenía acotado el derecho de presentar iniciativas de ley a los ciudadanos, solo le competía presentar iniciativas a determinados órganos de representación pública, tal es el caso del Presidente de la República, de los Legisladores Federales y de las Legislaturas de los Estados, el espíritu de esta reforma es incluir a los ciudadanos para fortalecer una vinculación entre representantes y representados, con base en ello se propicia una mayor democracia participativa.

En esta materia se han presentado once iniciativas legislativas ciudadanas en el Congreso de la Unión (2012-2018). De estas, una se publicó en el Diario Oficial de la

Federación y tres permanecen pendientes de dictaminar en comisiones, el resto (siete) de dictaminaron en sentido negativo o se retiraron.

Los temas que se han abordado son: acceso al internet, segunda vuelta electoral y revocación de mandato, matrimonio y familia, reducción del precio de gasolinas y diésel, reforma educativa y eliminación de privilegios a funcionarios públicos, entre otros.

La ley 3 de 3 (Ley General de Responsabilidades Administrativas), es la única iniciativa ciudadana que ha concretado su publicación en el Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), aunque los artículos 29 y 32 no se publicaron tal como proponían las organizaciones de la sociedad civil.³⁴ Los problemas que presenta la iniciativa popular a nuestra consideración es el porcentaje que se pide para presentarla que es 116, 027 firmas aproximadamente, otra situación es que en nuestra

³⁴ Vázquez Correa Lorena, *La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudios de casos*, Cuaderno de Investigación. No. “47”, Dirección General de Análisis Legislativo, Senado de la República, México, 2018, p. 4.

Constitución, el Ejecutivo de la Unión puede presentar hasta dos iniciativas de ley para trámite preferente, lo mismo debería ser para las iniciativas ciudadanas para que por lo menos sean discutidas y no se queden en el baúl de los recuerdos.

2.4.2.- Plebiscito

Es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto apruebe o rechace la adopción de una medida gubernamental o una política determinada³⁵.

Efectivamente, desde la antigua Roma encontramos esa figura, la cual era considerada como fuente del Derecho Romano, debido a su naturaleza, pues las decisiones votadas en los “concilia plebis” tenían validez, por lo que se consideraba que:

Los plebiscitos eran las decisiones tomadas de la plebe en los concilia plebis sobre la proposición de un tribuno, y que se aplicaban desde luego a ella sola, pero a partir de la Ley Hortensia, en 468, regían lo mismo para los

³⁵ Andrade Sánchez, J. Eduardo, *Introducción a la Ciencia Política*, Oxford, México 2005, p. 64.

patricios que para los plebeyos.

Desde ese entonces son verdaderas leyes, y los textos les dan en general esta clasificación.³⁶

Armando Soto Flores hace una distinción con respecto al referéndum y al plebiscito, la primera diferencia estriba que en el caso del referéndum versa sobre reformas de tipo constitucional o normativas o sobre la expedición de nuevas constituciones o leyes; mientras que el plebiscito es sobre una pregunta o propuesta genérica para que el gobierno en turno legitime una acción.

Otra diferencia es que el referéndum permite una mayor facultad de decisión al gobernado, pues puede calificar positiva o negativamente normas o instituciones de carácter permanente, mientras que el plebiscito es más restringido y solo se aplica a decisiones eventuales, inmediatas y controvertidas, brindando el resultado una legitimación a dichas decisiones.³⁷

³⁶ Cfr. Barragán B. José, et al, op. cit., *supra* nota, 33, pp. 239 y 240.

³⁷ *Ibíd.*, p. 242.

2.4.3.- *Partitocracia o partidocracia*

El término “partidocracia” es usado en sentido peyorativo para aludir al gobierno de los partidos políticos. O sea la gran influencia social de los mismos; y fue empleada a comienzos del siglo XX por los gobiernos conservadores, especialmente el nazismo, el fascismo y el franquismo para criticar a los partidos de masas y la influencia disolvente de las tradiciones familiares y religiosas.³⁸

En todo proceso democrático el poder lo ejercen los partidos políticos, la responsabilidad que tienen estos en la vida nacional es fundamental en el desarrollo nacional, en nuestra actualidad, en México y en todo el continente americano, existe un descontento con los partidos políticos tradicionales, puesto que ocurre que los representantes del pueblo elegidos en las elecciones, en lugar de defender los

³⁸ Véase, *Deconceptos.com*, *Partidocracia*, México, <https://deconceptos.com/ciencias-juridicas/partidocracia>: consultado el: 16 de junio 2019.

intereses colectivos, se comprometen a vigilar y obedecer los intereses de los partidos políticos, en detrimento del propósito por el cual fueron elegidos.

Los factores que han favorecido el descrédito y desinterés por la política de los ciudadanos a nuestro parecer serían los siguientes:

a) La forma de hacer política, la práctica política se ha mostrado incapaz de producir y reproducir el sentido del orden democrático, en otro orden de ideas defender los intereses colectivos.

b) Los partidos políticos ofrecen compromisos con el electorado, para luego no cumplir, sino hacer totalmente lo contrario.

c) Los partidos políticos no tienen legitimidad frente a los ciudadanos, a causa de los altos niveles de corrupción de los actores políticos, lo cual genera un desencanto e insatisfacción con la democracia.

d) Existe un distanciamiento de la ciudadanía de los partidos políticos, porque no ofrecen soluciones para resolver los asuntos a problemas que son de interés nacional.

De acuerdo con Latinobarómetro 2017 solo el 9% de los ciudadanos confían en los partidos políticos, también el estudio refleja que tan solo un 18% de mexicanos está muy o algo satisfecho con la forma de democracia funciona en el país; un 2% considera que en México hay una democracia plena, el 16% cree que tienen pocos problemas y el 50% que tiene grandes problemas, un 16% considera que en el país no hay democracia.³⁹

Según el último estudio de Latinobarómetro 2018, demuestra que los mexicanos, tiene un bajo interés en la democracia con un 38%, de acuerdo a la encuesta tan sólo un 16% está muy o algo satisfecho con la forma en cómo funciona la democracia en el país, mientras que el 84% dijo estar poco o nada satisfecho, el estudio indica que en México sólo el 2% considera que hay una democracia plena, 19 % cree que es una democracia con pequeños

³⁹ Véase, *Corporación Latinobarómetro*, informe 2017, México, 2017, disponible en: <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433InfLatinobarometro2017.pdf>, consultado el: 6 de junio 2019.

problemas, mientras que el 48% opina que la democracia mexicana tiene grandes problemas, un 11% considera que México no es una democracia.⁴⁰

Como se puede observar de acuerdo a los datos antes mencionados, existe un desplome y un desencanto de la democracia en nuestro país, debido en gran medida a los actos de corrupción, crisis económicas, problemas electorales, falta de compromiso de los actores políticos, en gran medida por los partidos políticos y los problemas para realizar una verdadera democracia participativa, como lo es la consulta popular.

2.4.4.- Concepto de revocación de mandato

Es la posibilidad de que un órgano de autoridad o la ciudadanía mediante una iniciativa popular pongan a consideración del electorado la remoción de un gobernante

⁴⁰ Véase, *Corporación Latinobarómetro*, informe 2018, México, 2018, disponible en: http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf, consultado el: 7 de junio 2019.

previamente electo. La consulta se hace a través de un procedimiento formal electoral mediante voto secreto y directo.

2.4.5.- Propuesta y dictamen de la Cámara de Diputados en materia de revocación de mandato

Si bien en el orden mexicano aún no existe la figura de revocación de mandato, en varias de las entidades federativas si lo hay, y en sus marcos constitucionales se especifica, a qué tipos de servidores públicos va destinada y los principios de funcionamiento del modelo. Entre los estados en que se ha incorporados este mecanismo se pueden mencionar: Aguascalientes (artículo 66 de su Constitución Local), Baja California (artículos 27 y 86 de su Constitución Local), Baja California Sur (artículo 64 de su Constitución Local), Campeche (artículo 54 de su Constitución Local), Coahuila (artículos 67 y 158 de su Constitución Local), Colima (artículo 33 de su Constitución Local), Chiapas (artículo 69 de su Constitución Local) , Chihuahua (artículo 64 de su Constitución Local) , Durango

(artículo 55 de su Constitución Local) , Guanajuato (artículo 63 de su Constitución Local) , Guerrero (artículo 61 de su Constitución Local) , Hidalgo (artículo 56 de su Constitución Local) , Jalisco (artículo 76 de su Constitución Local), México (artículo 61 de su Constitución Local), Michoacán (artículo 44 de su Constitución Local), Morelos (artículo 41 de su Constitución Local), Nayarit (artículo 47 de su Constitución Local), Nuevo León (Artículo 63 de su Constitución Local), Oaxaca (Artículo 59 de su Constitución Local), Puebla (Artículo 57 de su Constitución Local), Querétaro (Artículo 17 de su Constitución Local), Quintana Roo (Artículo 144 de su Constitución Local), San Luis Potosí (Artículo 57 de su Constitución Local), Sinaloa (Artículo 118 de su Constitución Local), sonora (Artículo 140 de su Constitución Local), Tabasco (Artículo 36 de su Constitución Local), Tamaulipas (Artículo 130 de su Constitución Local), Tlaxcala (Artículo 54 de su Constitución Local), Veracruz (Artículo 33 de su Constitución Local), Yucatán (Artículo 30 de su Constitución Local) y Zacatecas (Artículo 14 de su

Constitución Local).⁴¹

Con fecha del 14 de marzo de 2019 se aprobó el dictamen con proyecto de decreto en lo referente a las reformas y adiciones de diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revocación de mandato.

En el dictamen se propone la modificación de los artículos 35, 36, 73, 81, 83, 89, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revocación de mandato, establece que ahora sea un derecho y una obligación de los ciudadanos votar en los procesos de revocación de mandato.

Debemos advertir que en caso de que se llegará a reformar y adicionar el artículo 35 (de las prerrogativas de

⁴¹ Véase, *Comisión de puntos constitucionales*, México, pp. 36 y 37, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba-Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato>, consultado el: 9 de junio 2019

los ciudadanos y 36 (de las obligaciones de los ciudadanos) de nuestra ley fundamental, se debería incluir en la ley secundaria una sanción de índole administrativa en el sentido de que el ciudadano que no votara en la revocación de mandato tendría que pagar una multa, como es el caso de los siguientes países, Argentina, Australia, Bélgica, Brasil, Paraguay, entre otros.

2.4.6.- Proceso de la revocación de mandato

En cuanto a los procesos de revocación de mandato, el artículo 35 constitucional propone reformar para determinar que la revocatoria de mandato presidencial, debe ser convocada por el Congreso de la unión a petición del Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, el 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Ahora bien surge las siguientes interrogantes:

a).-¿Cuándo debería realizarse la figura de revocación de mandato?

En respuesta, La convocatoria se realizará durante el primer periodo ordinario del segundo año de la Legislatura.

La votación se realizará el mismo día de la jornada electoral federal en la que solo se elijan diputados federales, o sea en las elecciones intermedias.

b).-¿A cargo de quién está la organización de la revocación de mandato? En el artículo 41 constitucional se prevé la competencia del INE en la organización de la revocación de mandato del Presidente y de las autoridades federales electas. El INE puede por convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas organizar consultas y revocatorias de mandato en el ámbito local. Las autoridades electorales locales tienen competencia para organizar consultas y los procedimientos de revocación de mandato de carácter local. Existirá un sistema de medios de impugnación para las consultas y los procedimientos de revocación de mandato.⁴²

⁴² Véase, *Avalan diputados revocación de mandato y consultas populares*, México, 14 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11805/Avalan>

c).- ¿Cuándo sería vinculante la revocación de mandato? La revocación de mandato será vinculante por mayoría absoluta de los votos depositados en las urnas, siempre que concurra a votar al menos el cuarenta por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Las otras reformas y adiciones con relación a la revocación de mandato son:

El artículo 73 XXI-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana, consultas populares y procesos de revocación de mandato.

El artículo 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral, El cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede ser revocado en los términos establecidos por esta Constitución.

El artículo 83... El proceso de revocación del mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene como objeto que la ciudadanía decida la permanencia del titular del Poder Ejecutivo de la Unión.

_diputados_revocacion_de_mandato_y_consultas_populares, consultado el 12 de junio de 2019.

El artículo 99... II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección o revocación del mandato del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

El artículo 116... Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de seis años. Las constituciones de los estados podrán establecer que se realice el proceso de revocación del mandato del gobernador de la entidad.

2.4.7.- La revocación de mandato en la Ciudad de México

Este mecanismo de democracia directa se encuentra en el capítulo II, de la Democracia Directa, Participativa y Representativa, en lo que respecta a la revocación de mandato en su artículo 25.

Las y los ciudadanos tienen derecho a solicitar la revocación de mandato de representantes electos cuando así lo demande al menos el diez por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores del ámbito respectivo.

La consulta para la revocación de mandato sólo procederá una vez, cuando haya transcurrido al menos la mitad de la duración del cargo de representación popular de que se trate.

En el caso de la revocación de mandato, sus resultados serán obligatorios siempre que participe al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en el listado nominal de electores del ámbito respectivo y que de éstas el sesenta por ciento se manifieste a favor de la revocación.⁴³

2.4.8.- Referéndum

Es la consulta que se hace al pueblo para que por voto directo y secreto se apruebe o rechace un texto

⁴³ Véase, *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, artículo 25, disponible en: http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf, consultado el: 12 de junio de 2019.

constitucional, legal o tratado internacional⁴⁴.

De acuerdo con los maestros Butler y Ranney establecen las variantes que existen en el referéndum que a continuación se describen.

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. 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

⁴⁴ Cfr. Andrade Sánchez, J. Eduardo, op. cit., *supra* nota 35, pp. 64 y 65.

a rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorpora 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), o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.⁴⁵

2.4.9.- Democracia Participativa

El sentido etimológico de la palabra participación surge del latín participatio: acción y efecto de participar (tomar o recibir parte de algo, compartir). Este término puede utilizarse para describir la capacidad de la ciudadanía de

⁴⁵ Cfr. Prud' Homme, Jean-Francois, op. cit., *supra* nota 4, p. 26.

involucrarse en las decisiones políticas de un país o región.⁴⁶

Para Ramón Maiz la democracia participativa supone una extensión y radicalización de la actividad política que permite una igualdad sustancial y la equiparación de condiciones materiales y comunicativas de participación a todos los ciudadanos.⁴⁷

Conviene señalar que la población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal, como lo esbozaba Rousseau, entre súbdito y ciudadano. En cuanto a súbditos, los hombres que integran la población hállese sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio de poder; en cuanto a

⁴⁶ Revuelta Vaquero, Benjamín (coordinador), *Participación Ciudadana y Políticas Públicas*, Editorial Novum, México, 2016, p. 227.

⁴⁷ Cfr. Andrade Sánchez, J. Eduardo, op. cit., *supra* nota 35, p. 67.

ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado.⁴⁸

En las sociedades democráticas, pues, la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia: la participación es indispensable para integrar la representación de las sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos del gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.

En los regímenes de mayor estabilidad democrática no sólo hay cauces continuos que aseguran al menos la opinión de los ciudadanos sobre las decisiones tomadas por el gobierno, sino múltiples mecanismos institucionales para evitar que los representantes electos caigan en la tentación

⁴⁸ García Máynez, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 2013, p. 100.

de obedecer exclusivamente los mandatos imperativos de sus partidos. Son modalidades de participación directa en la toma de decisiones políticas que hacen posible una suerte de consulta constante a la población, más allá de los procesos electorales.

Como se vio anteriormente los mecanismos de democracia directa más conocidos, son el referéndum, la iniciativa popular, la revocación de mandato, la audiencia pública, el derecho a la información, la consulta popular entre otros, como lo afirma Mauricio Merino, como métodos instaurados en ciertos regímenes para mantener los conductos de comunicación entre gobierno y sociedad, permanentemente abiertos. Sobra decir que ninguno de esos procedimientos garantiza, per se, que la sociedad participará en los asuntos públicos ni que lo hará siempre de la misma manera. Ya no es necesario insistir en que la clave de la participación no reside en los mecanismos institucionales que la hacen propicia, sino en el encuentro entre un ambiente político que empuje a tomar parte en acciones comunes y una serie de voluntades individuales. Conviene repetir que esa combinación es impredecible: tan

amplia como los problemas, las necesidades, las aspiraciones y las expectativas de quienes le dan vida a la democracia.⁴⁹

2.4.10.- La participación ciudadana como derecho humano

Desde los derechos del hombre y del ciudadano, término acuñado durante la revolución francesa de 1789, contiene los derechos naturales, innatos e imprescriptibles del hombre, se puede decir que los derechos ciudadanos son los que se adquieren, realizan y ejercen dentro de una comunidad social, como los son los derechos políticos, por lo tanto en el sentido de la Declaración Francesa, los derechos políticos son derechos naturales que se adquieren con la calidad de ciudadanos.⁵⁰

⁴⁹ Merino Mauricio, *La Participación Ciudadana en la Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2007, pp. 29, 37 y 38.

⁵⁰ Cfr. Barragán, B. José, et al, op. cit., *supra* nota 33, p. 246.

En México, con la reforma del 2011 al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos Humanos, esta reforma representa el avance jurídico más importante que ha tenido el Estado mexicano para optimizar el goce y ejercicio de los derechos humanos.

Los principales cambios de la reforma son: se incorporan los Tratados Internacionales como derechos constitucionales, la obligación de las autoridades de regirse bajo el principio pro persona cuando se apliquen normas de derechos humanos, lo que significa que deben preferir la norma o la interpretación más favorable a la persona.

Al finalizar la segunda guerra mundial, se da una internacionalización de los derechos humanos, especialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, en el tema que nos ocupa, se desprende que el artículo 21 de esta declaración determina: “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes

libremente escogidos”.⁵¹

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entro en vigor el 23 de marzo de 1976, este pacto fue ratificado por México desde 1981, reconoce en su artículo 25 la importancia de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos en elecciones periódicas, autenticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y, tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.⁵²

⁵¹ Véase, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, artículo 21, p. 44, disponible en: https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf, consultado el: 20 de junio 2019.

⁵² Véase, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 25, disponible en:

Otro documento importante es la Carta Democrática Interamericana, suscrita en 2001, hace referencia al derecho a participar en un Estado democrático en sus artículos 6 y 7 de dicha declaración, en su artículo 6 establece, “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia. En su artículo 7 establece, “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.”⁵³

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2000.pdf>, consultado el: 21 de junio 2019.

⁵³ Véase, *Carta Democrática Interamericana*, artículos 6 y 7,, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2000.pdf>, consultado el: 22 de junio de 2019.

El derecho a la participación está contenida en diversos instrumentos internacionales, como consecuencia de ello, los Estados tienen la obligación de conceder el derecho a los ciudadanos a participar en la vida pública ya sea de manera directa o indirecta, es fundamental para el empoderamiento individual y colectivo de los individuos, aunque en el caso de México se ha puesto barreras a la participación política y pública, especialmente en lo referente al mecanismo de democracia directa denominada consulta popular, es por ello que también es una obligación de los ciudadanos hacer que estos derechos políticos sean efectivos, no seamos simples espectadores, los ciudadanos tienen que ser críticos, propositivos y sobre todo participativos.

Capítulo 3

Marco regulatorio en México sobre la consulta popular

3.1.1.- Marco constitucional y legal de la consulta popular

La consulta popular, como ejercicio de participación ciudadana, dista mucho de aprovecharse apropiadamente, debido a las limitaciones impuestas por el Poder Constituyente Permanente.

La consulta popular establecida en la Constitución, es una figura de democracia participativa mediante la cual los ciudadanos expresan su opinión sobre temas de trascendencia nacional, a través de preguntas concretas, el mismo día de la jornada electoral.

Los artículos 35 y 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplan los derechos y obligaciones de los ciudadanos, entre ellos el deber y la obligación de participar en las consultas populares, sin embargo no se define ninguna sanción en el supuesto de que el ciudadano no participe.

De acuerdo con el artículo 35 fracción octava los ciudadanos votarán en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.⁵⁴

3.1.2.- Procedimiento para la consulta popular

El artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la convocatoria para una consulta popular deberá ser emitida por el Congreso de la Unión previa petición de cualquiera de las siguientes instancias: el presidente de la República; al menos el 33 % de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados Federales, o de cuando al menos el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

⁵⁴ Véase, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, artículo 35, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultado el: 3 de julio de 2019.

Cuando se cumplan los requisitos de la petición para que se lleve a cabo una consulta popular, la convocatoria deberá ser aprobada por la mayoría de las Cámaras del Congreso de la Unión, en este caso no se precisa si se requiere mayoría simple o calificada, por lo tanto, se infiere que será simple es decir con el voto de la mayoría de los legisladores que asistan a la sesión.

En el caso de la petición de la consulta popular provenga de ciudadanos, una vez cumplido el requisito de porcentaje de la lista nominal, no se requiere de aprobación de los legisladores federales, sino que en la convocatoria sería automática, obligatoria.

También se establece que para que el resultado sea vinculatorio, se necesita que participe al menos el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y su obligatoriedad será para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y autoridades competentes, podemos inferir que una vez aprobada la consulta popular se genera una obligación para los órganos del poder público que tendrán la obligación y atribuciones legales para su implementación.

3.1.3.- Excepciones a la consulta popular

En lo que respecta a las restricciones en materia de consulta popular, se establecieron salvedades que son las siguientes: cuando se trate de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 constitucional, que se refiere a la República representativa, democrática y federal; ingresos y egresos del Estado; la materia electoral; seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.

También encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tribunal Constitucional), como garante de la Constitución le corresponde resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, antes de que se emita la convocatoria respectiva por el Congreso de la Unión, resulta común que haya dudas sobre si la temática de la consulta se encuentra o no dentro de las excepciones que previene la Constitución, para ese efecto se faculta al Tribunal Constitucional para que pueda resolver respecto de la procedencia o no de la temática de la consulta.

3.1.4.- Organización de la consulta popular

De acuerdo con nuestra Carta Fundamental se le asigna esa función al Instituto Nacional Electoral, se entiende que esta institución es responsable de organizar las elecciones federales en nuestro país, con recursos materiales, financieros y humanos sea también la que se encargue de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de las consultas populares.

Es válido decir que las consultas populares se realizarán en la misma fecha de las elecciones populares.

3.2.- Ley Federal de Consulta Popular

La Ley Federal de Consulta Popular consta de 65 artículos y seis artículos transitorios. Dicha ley es reglamentaria del artículo 35 fracción octava de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014 e inició su vigencia al día siguiente de su publicación.

Es preciso señalar el concepto de Leyes Reglamentarias: Son aquellas que desenvuelven y concretan las normas constitucionales a fin de precisar los derechos y deberes de los hombres y facilitar la aplicación de los principios abstractos y generales.⁵⁵

Con base a ello detallaremos los artículos más importantes de la referida ley.

En su artículo segundo de dicha ley, el objeto de la Ley Reglamentaria de la consulta popular es regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo y cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.

En su artículo cuarto nos describe como concibe esta ley reglamentaria la consulta popular, “es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen sus derechos, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”.

⁵⁵ Cfr. Barragán, B. José, et al, op. cit., *supra* nota 33, p. 185.

En su artículo sexto para que la consulta popular sea de trascendencia nacional deberá contener los siguientes elementos:

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

En dicha ley se establecen los temas relativos como:

A).- De la petición de la consulta popular;

- 1.- Presentación de la petición.
- 2.- Momento de presentación de la petición.
- 3.- Presentación de petición de consulta de ciudadanos.
- 4.- Vigencia de formatos.
- 5.- Del formato.
- 6.- ¿Qué sucede si no se presenta alguna formalidad?
- 7.- De la convocatoria en caso de peticiones de ciudadanos.
- 8.- De la presentación de petición por parte del Presidente de la República.

9.- De la presentación de petición por parte de los integrantes de las Cámaras.

10.- Requisitos para toda petición de consulta popular y sus particularidades para cuando lo presenten distintos actores.

11.- De la documentación.

12.- El procedimiento para la convocatoria de petición por parte del Presidente de la República.

13.- De la inconstitucionalidad de la materia de consulta popular.

14.- Convocatoria cuando la petición de la consulta provenga del 33% de alguna de las Cámaras del Congreso.

15.- Sobre constitucionalidad e inconstitucionalidad del tema de consulta es presentada por los legisladores federales.

16.- Convocatoria cuando la consulta provenga de ciudadanos.

17.- Sobre constitucionalidad e inconstitucionalidad del tema de consulta cuando la presenta ciudadanos.

18.- Sobre las resoluciones de la Suprema Corte.

19.- Contenido de la convocatoria.

20.- De la publicación de la convocatoria.⁵⁶

B).- De las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en materia de Consulta Popular:

Organización de la consulta popular;

1.-En este apartado de la Ley federal contempla la responsabilidad de llevar a cabo la organización y desarrollo de las consultas populares; así como también será responsable de promover el voto.

2.-De la responsabilidad del Consejo General del Instituto.

3.-De la responsabilidad de la Junta General Ejecutiva del Instituto.

4.-De la Capacitación en materia de consultas populares.⁵⁷

⁵⁶ Véase, *Ley Federal de Consulta Popular*, artículos del artículo 12 al 31, México, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2018.

⁵⁷ *Ibíd.*, artículos del 35 al 39.

De la difusión de la consulta;

1.-De los medios de difusión.

2.-De la imparcialidad.

3.-De la prohibición de la contratación de medios para influir en la consulta popular.

4.-De la prohibición de publicación o difusión de encuestas para dar a conocer preferencias de ciudadanos.⁵⁸

Organización de la consulta popular;

1.- Impresión de boletas.

2.- Datos que contiene la boleta.

3.- Del formato de las papeletas.

4.- Del momento en que las papeletas deben obrar en

Consejos Distritales.

5.- De las medidas para el control de papeletas.

6.- De la designación del Instituto.

De la jornada de la consulta popular;

1.- De la Función de las mesas de casilla.

2.- De cómo debe ser la urna.

3.- Función de los escrutadores.

⁵⁸ Ibídem., artículos del 40 al 42.

4.- Del momento que se hace el escrutinio y cómputo de las consultas populares.

5.- Reglas del escrutinio y cómputo de la consulta popular.

6.- De la invalidez o invalidez de los votos.

7.- Terminación de escrutinio o cómputo.

8.- Terminación de la jornada electoral.

9.- Del sistema de informática para resultados preliminares.⁵⁹

De los resultados de la consulta;

1.- Cómputo de la consulta popular por consejos distritales.

2.- componentes de los expedientes del cómputo distrital.

3.- Término del cómputo distrital.

4.- Conclusión de cómputo distrital.

5.- Obligación del Consejo General.

6.- Tiempo en que se realiza la declaratoria de validez del proceso de consulta popular.⁶⁰

⁵⁹ Ibídem., artículos del 43 al 46.

⁶⁰ Ibídem., artículos del 58 al 63.

C).- De la vinculatoriedad y seguimiento:

En su artículo 64 nos refiere que el resultado de la consulta popular será vinculatoria para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, cuando la participación de la consulta haya sido al menos 40% de los inscritos en la lista nominal de electores conforme al estudio del Instituto. También será vinculatorio para autoridades competentes. La Suprema Corte deberá notificar a las autoridades correspondientes para que realicen lo conducente.

El resultado vinculatorio tendrá efectos los siguientes tres años, contados a partir de la declaratoria de validez.

D).- De los medios de impugnación:

En su artículo 65 de la referida ley implanta el recurso de apelación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto sobre el resultado de verificación de la participación del 2% de los inscritos en la lista nominal de electores, cuando la consulta lo soliciten los ciudadanos, así como respecto a los resultados de la consulta.

3.3.- La implementación de la consulta popular en la Ciudad de México.

La Carta Magna de la Ciudad de México fue aprobada y publicada en la Gaceta Oficial el 5 de febrero de 2017, está constituida por 71 artículos y 39 artículos transitorios.

La Constitución de la ciudad de México establece en su capítulo II los mecanismos de la Democracia Directa, Participativa y Representativa en los artículos 25 y 26.

En estas se contemplan las figuras de iniciativa ciudadana, referéndum, plebiscito, consulta ciudadana, consulta popular, revocación de mandato y democracia participativa.

3.3.1.- Procedimiento para la consulta popular de la Ciudad de México

Este mecanismo de democracia directa se encuentra establecida en el artículo 25 de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta popular sobre temas de trascendencia de la Ciudad de México.

Los facultados para convocar son los siguientes: al menos el dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la ciudad, el titular de la Jefatura de Gobierno, una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México, un tercio de las alcaldías, el equivalente al diez por ciento de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas, y por último el equivalente al diez por ciento de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

Para que pueda realizarse la consulta popular será el mismo día de la jornada electoral, también establece que ningún otro instrumento que no sea la consulta popular, podrá llevarse a cabo cuando exista un proceso electoral en la Ciudad de México.

El Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México en su artículo 10 nos menciona quien realizará la consulta popular será el Instituto Electoral de la Ciudad de México, quien vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo, y será responsable de la organización,

desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con lo establecido en las leyes de la materia.⁶¹

3.3.2.- Excepciones de las consultas populares de la Ciudad de México

La Constitución de la Ciudad de México nos refiere que no podrán ser objeto de consulta popular las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal, como podemos observar son menores los requisitos que se establecen en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.⁶²

⁶¹ Véase, *Código de Instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México*, artículo 10, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Ciudad%20de%20Mexico/wo120215.pdf>, consultado el 6 de mayo de 2019.

⁶² Cfr. *Constitución Política de la Ciudad de México*, artículo 25, op. cit., *supra* nota 43.

3.4.- La interpretación del Tribunal Constitucional en materia de consulta popular

Debemos recordar que el Máximo Tribunal de la Nación es el vigilante de la consulta popular, hecho que, sin duda, resulta una garantía para su constitucionalidad.

En el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previa a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Es importante señalar que la Ley reglamentaria nos indica el procedimiento para la convocatoria de la consulta popular establecida en su artículo 26 y del actuar del Tribunal Constitucional.

II. Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

a) 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) 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) Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita;

III. En el supuesto de que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, 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;

IV. Si la resolución de la Suprema Corte es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria y turnará la petición a

la Comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan, según la materia de la petición, para su análisis y dictamen;

3.5.- La consulta popular en materia de energía

Uno de los temas que mayor impacto mediático había tenido en los últimos años, y que se agudizó recientemente, fue el relativo a la consulta popular en materia energética, cuyo proceso de institucionalización tuvo el siguiente procedimiento:

El día 10 de abril de 2014, los ciudadanos Andrés Manuel López Obrador, Elena Poniatwska Amor, Claudia Shinbaum Pardo, Javier Jiménez Spriú y Martí Batres Guadarrama, este último designado como representante común presentaron ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, aviso de atención con petición de consulta popular, respecto a la reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre del año

2013 (Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN),p.1).

La petición formal de consulta popular se presentó el 10 de abril de 2014 ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por el ciudadano Martí Batres Guadarrama. Una vez agotado lo previsto en el artículo 28, fracciones I y II, de la Ley Federal de Consulta Popular, se desarrolló el procedimiento en el interior del Máximo Tribunal como sigue.

El 20 de octubre de 2014, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el expediente relativo a la Revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, misma que quedó radicado con el número 1/2014, y por razón de turno, designó a la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, para formular el proyecto de resolución respectivo. (SCJN, 2014a:10).

Tomando en consideración lo previsto en el arábigo 21, en sus fracciones II y III, de la Ley Federal de Consulta Popular, la petición del medio de participación ciudadana debe cumplir por lo menos con los siguientes requisitos: a)

el propósito de la consulta; b) los argumentos por los cuales se considera que el tema es de trascendencia nacional , y c) la pregunta que se proponga, la cual deberá estar relacionada con el tema de la consulta y ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor, además de ser formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

En razón de lo anterior, la materia de consulta popular, considerada como tema de trascendencia nacional, quedó planteada de la siguiente manera: “¿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?” (SCJN, 2014^a, p. 26).

Ahora bien, a efecto de resolver sobre la constitucionalidad de la materia de consulta popular, los ministros de la Suprema Corte de la Nación, atendiendo a lo previsto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3°, de la Carta Magna, consideraron que en el caso que fue sometido a su análisis no se configuran las hipótesis proscritas relativas a la restricción de los derechos humanos

reconocidos por la Constitución, los principios consagrados en el artículo 40; la materia electoral; la seguridad nacional o sobre la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Sin embargo, del análisis realizado sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, así como del apartado B, correspondiente a la solicitud de consulta popular a la luz del artículo 35, fracción VIII, apartado 3°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que la solicitud realizada por los promoventes actualiza el supuesto relativo a los ingresos y los gastos del Estado, en la medida en que se relaciona directamente con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano en las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos.

Por tanto, en el resolutivo primero de la resolución de mérito se declaró inconstitucional la solicitud de consulta popular formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos, porque a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el propósito de dicha consulta es tendiente a regular una

“función reservada por el propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica de la misma”. (SCJN, 2014^a:25).

Así lo resolvió el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el 30 de octubre de 2014.⁶³

De acuerdo a la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en concordancia a lo resuelto en la negación de la consulta popular en materia de energía se hace necesario establecer algunas consideraciones al respecto:

En nuestro punto de vista el máximo tribunal no tomó en cuenta que la consulta popular es un derecho humano y un derecho político, reconocido expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que el estado mexicano es parte.

⁶³ *Cfr.* Revuelta Vaquero, Benjamín, op. cit., supra nota 46, pp. 200, 201 y 202.

En la interpretación del Tribunal Constitucional en relación a la consulta en materia de energía debió apegarse a la interpretación más favorable a las personas esto quiere decir al principio pro persona reconocido en el artículo primero constitucional.

Consideramos importante exponer el planteamiento que plasmó el Ministro de la Corte José Ramón Cossío Díaz en el voto particular en la resolución 1/2014, cabe resaltar que fue el único que se pronunció en contra de la resolución de los otros ministros que determinaron que la consulta era inconstitucional ya que incidía en los ingresos y gastos del Estado Mexicano.

El Ministro de la Corte José Ramón Cossío Díaz, expresó:

La figura de la consulta popular se encuentra como un derecho humano ciudadano en el artículo 35 de la Constitución, la interpretación de los derechos humanos debe ser la que sea más benéfica para la persona, ya que de otro modo iríamos en contra del sentido del artículo 1º constitucional, es por ello, que la interpretación de las restricciones al ejercicio de un derecho, en este caso los

temas que no pueden ser objeto de la consulta, debe hacerse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta.

... Es por ello, que no estoy de acuerdo, ni en lo que se refiere a la acepción amplia de ingresos y gastos del Estado, ni a la relación directa que la mayoría considera que se da entre ese concepto y el sistema de contratación. Considero que en ambos extremos existe una vulneración al artículo 1º constitucional, y a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos por el Estado Mexicano que obligan a una interpretación más amplia, con la correspondiente interpretación limitativa y estricta de las restricciones de su ejercicio.

Es por ello, que considero que lo que esta Suprema Corte tiene que hacer es desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano, por lo que debe buscarse el “como si” se logra

hacer efectivo el acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que nos lleven a imposibilitar su acceso.⁶⁴

Considerando el voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz⁶⁵ nos lleva a las conclusiones siguientes:

⁶⁴ Véase, *Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014*, disponible: <https://app.vlex.com/#vid/739754565>, consultado el 04 de Mayo de 2019.

⁶⁵ Emisor: Pleno, Número de Resolución: 1/2014, Localización: Décima Época. Pleno. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I. Pág. 372. Fecha de Publicación: 1 de Noviembre de 2014, registro núm. REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR1/2014. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, ELENA PONIAŁOWSKA AMOR, CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, JAVIER JIMÉNEZ ESPRIÚ Y MARTÍ BATRES GUADARRAMA. MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014.

Como quedó planteado, La Suprema Corte de Justicia no tiene independencia judicial frente a los abusos del poder ejecutivo, debido a que los Ministros muchas veces se deben al Presidente de la República quien de cierta manera los elige, por lo que se puede aducir que no hay división de poderes.

La Suprema Corte de Justicia respecto a la consulta popular en materia de energía interpretó de manera legalista sin tomar en cuenta el artículo 1o constitucional (principio pro persona) y en los Tratados Internacionales.

3.6.- La consulta popular en materia de ingresos de salario mínimo

El 25 de julio de 2014 se presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el formato de aviso de intención de consulta popular.

Posteriormente, el 10 de septiembre de 2014, Gustavo Enrique Madero Muñoz presentó formalmente ante

dicha mesa la “Petición de consulta popular: Ingreso Digno para los Trabajadores” (SCJN, 2014b: 2).

Una vez agotada la disposición normativa prevista en el artículo 33 de la Ley Federal de Consulta Popular, el 21 de octubre de 2014, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el expediente relativo a la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, la cual quedó radicada con el número 2/2014, siendo turnado a la ponencia del ministro José Ramón Cossío Díaz.

En los términos de los artículos 5 y 6 de dicha ley federal, el promovente señaló que el objeto de la consulta popular resulta de trascendencia nacional, ya que involucra el derecho que tiene toda persona a recibir una remuneración por el ejercicio de su trabajo.

En razón de lo anterior, la materia de la consulta popular quedó formulada de la siguiente manera. “Está 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?” (SCJN, 2014b:1).

Ahora bien, efecto de resolver la constitucionalidad de la consulta popular, el pleno de la Suprema Corte de la Nación, atendiendo a lo previsto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3° de la Carta Magna , y 11 de la ley de referencia, consideró que en el caso que se analiza no se configuran las hipótesis proscritas relativas a los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la materia electoral, la seguridad nacional , o sobre la organización funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Sin embargo, del estudio desarrollado en el punto IV de la resolución, correspondiente a la calificación de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014, destaca que la materia no puede ser objeto de la consulta toda vez que se actualiza el supuesto de proscripción previsto en los numerales 35, fracción VIII, numeral 3° de la Constitución Federal, y el artículo 11, Fracción IV, de la Ley Federal de Consulta Popular, relativos a los ingresos y gastos del Estado mexicano.

Aunado a ello, se detectó la existencia de otra de las prohibiciones contenidas en los arábigos antes citados, “puesto que con la pregunta planteada lo que se pretende es sustituir una base constitucional por una base de legalidad, dejando de lado el derecho humano social de los trabajadores al salario contenido en el artículo 123 constitucional” (SCJN 2014b:10).

En esa línea argumentativa, “la consulta pretende que se utilice una base diferente a la constitucionalmente prevista para la cuantificación del salario mínimo”, lo cual tiende a causar menoscabo al derecho contenido en el artículo 123 de la Carta Magna.

Por tanto, el Tribunal Pleno, en sesión celebrada, el 29 de octubre de 2014 concluyó en el resolutivo único de la sentencia, que el objeto de la consulta popular promovida por Gustavo Enrique Madero Muñoz es inconstitucional por versar sobre los ingresos y los gastos del Estado, ya que si bien el salario mínimo es un derecho previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional, no pueden desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos relativos a las materias tributarias y financieras.

Cabe señalar que a la anterior causal de inconstitucionalidad se agrega que la materia de consulta tiende a restringir el derecho humano social de los trabajadores al salario contenido en el artículo 123 constitucional, “porque dejaría de atenderse a los parámetros otorgados por el Constituyente para la fijación del salario mínimo, sustituyéndose una por lo que resulta más amplia la protección que se pretende a través del Coneval” (SCJN, 2014b: 10).⁶⁶

3.7.- La consulta popular en materia de reducción de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional.

El 15 de septiembre de 2014, César Octavio Camacho Quiroz, entonces presidente del comité ejecutivo nacional del Partido Revolucionario Institucional, presentó ante la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de

⁶⁶ Cfr. Revuelta Vaquero, Benjamín, op. cit., supra nota 46, pp. 202, 203 y 204.

Senadores la petición de consulta popular con el propósito de Someter a la consideración de la ciudadanía si está de acuerdo con que se reforme la Constitución para que se reduzca el número de diputados federales por el principio de representación proporcional (plurinominales) de 200 a 100 y se eliminen los 32 senadores por el principio de representación proporcional [...] [SCJN,2014d: 2].

Una vez agotado lo previsto en el artículo 28, fracciones I y II, de la Ley Federal de Consulta Popular, el 28 de octubre de 2014, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el expediente relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular presentada por César Octavio Camacho Quiroz, la cual quedó radicada con el número 4/2014, siendo turnado a la ponencia del ministro José Fernando Franco González Salas.

En términos del arábigo 28, fracción IV, inciso a), de la Ley Federal de Consulta Popular, la pregunta sujeta al medio de democracia directa que nos ocupa debe: a) derivar directamente de la materia de la consulta; b) no ser tendenciosa o contener juicios de valor; c) ser elaborada

empleando lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y d) producir una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

En razón de lo anterior, la materia de la consulta popular quedó planteada de la siguiente manera: “¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones plurinominales y las 32 senadurías plurinominales” (SCJN, 2104d: 6).

Ahora bien, a efecto de resolver sobre la constitucionalidad de la materia de consulta popular, el ministro ponente, atendiendo a lo previsto en el artículo 35 fracción VIII, numeral 3° de la Carta Magna, consideró que en el caso en estudio no se configuran las hipótesis proscritas relativas a la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional o sobre la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Por otro lado, de conformidad con el arábigo 35, fracción VIII, numeral 3° constitucional, debe entenderse por materia electoral

Aquella que establece el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal [SCJN,2014d: 18-19].

En razón del estudio desarrollado en el considerando cuarto de la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 4/2014, en el resolutivo único, declarar inconstitucional la materia de consulta popular y la pregunta a que este expediente se refiere, porque “la reducción de diputados de representación proporcional constituye un tema de definición orgánica del cuerpo legislativo, y al verse reducida la participación de los partidos políticos y con ello se ven afectados los efectos que tendría la votación de la ciudadanía sobre el grado de representatividad deseado”

(SCJN, 2014d: 23), por lo que se concluyó que se estaba en presencia de un asunto de materia electoral.⁶⁷

Ahora bien, las resoluciones del Alto Tribunal, en cuanto a la revisión de la constitucionalidad y la trascendencia de las solicitudes de consulta popular, si bien es cierto que no fueron bien vistas por algunas fracciones legislativas del Congreso de la Unión, también es cierto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la instancia judicial competente.

Como se ha dicho repetidamente el Congreso de la unión, como poder constituyente, facultado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para la creación de leyes; basta recordar que el maestro Fernando Lasalle refería a la Constitución como los factores reales de poder, hoy día llamados poderes facticos, podemos argüir que los legisladores no representan la voluntad del pueblo consignada en el artículo 39 de nuestra ley fundamental que establece la soberanía nacional reside esencial y originaria en el pueblo; puesto que los

⁶⁷ *Ibidem.*, pp. 205, 206 y 207.

representantes del pueblo no quieren perder los privilegios que han tenido desde hace muchas décadas, por ello mismo se guardan para sí ciertos beneficios como estipular limitaciones al derecho de consulta popular en materia política, cabe destacar que aún en la propuesta de dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 se mantiene la restricción a que se sometan consultas populares en materia política; por ende la Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó la consulta popular relacionada a la disminución de los Diputados y Senadores Plurinominales y por lo visto lo seguirá haciendo.

Capítulo 4

Derecho comparado respecto a los mecanismos de democracia directa o semidirecta.

4.1.- Suiza en relación a la democracia directa.

Con la finalidad de dar una mejor comprensión a los mecanismos de democracia directa en los diferentes países, me permito citar algunos ejemplos que han sido significativos a nivel mundial.

Es importante señalar que la tradición de democracia directa y en especial el mecanismo de referéndum se asocian con el país de suiza.

La tradición de democracia directa de los suizos se remonta a finales de la Edad Media; los habitantes de cantones como el de Berna tomaban decisiones en asambleas públicas. Esta práctica desapareció en los siglos XVII y XVIII.

El voto de aprobación para la segunda Constitución Helvética, en 1802, reinauguró la tradición. Luego, entre

1830 y 1840, con la regeneración liberal, la mayoría de los cantones adoptó la costumbre de someter las modificaciones constitucionales a la aprobación popular. En 1848, otra Constitución Federal fue sujeta al veredicto popular. En sus inicios, el plebiscito obligatorio se aplicaba solamente a las enmiendas a la Constitución Federal, a partir de 1874, el recurso se extendió, de manera facultativa, al conjunto de leyes federales y a los decretos de aplicación general adoptados por el Parlamento. Más adelante las enmiendas constitucionales de 1921 y 1977 ampliaron su aplicación a la ratificación de los tratados internacionales.

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.

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.⁶⁸

Desde 1848, los ciudadanos helvéticos han sido convocados a más de 600 votaciones nacionales, en Suiza existen tres tipos de votaciones; los referéndums obligatorios; los referéndums facultativos (opcionales) y las iniciativas populares. Los ciudadanos suizos suelen rechazar cerca del 90% de las iniciativas. Por el contrario, suelen aprobar más del 70% de los referéndums obligatorios.

Los temas más trascendentales que se votaron en Suiza son los siguientes:

Lo que llamó mi atención fue el tema de la mujer en sus referéndums, debido a que el sufragio a escala nacional en ese país se introdujo solamente en 1971 por medio de un referéndum obligatorio, desde entonces la mujer ha sido un tema recurrente, aunque no todas las votaciones tiene que ver con la emancipación de la mujer, por ejemplo los suizos votaron varias veces sobre el aborto.

⁶⁸ Cfr. Prud' Homme, Jean-Francois, op. cit., *supra* nota 4, pp. 42 y 43.

En materia de política ambiental se presentó una iniciativa popular, por alimentos producidos sin manipulaciones genéticas, fue aprobada por un 55.7%; Ya en 2018 los electores suizos votaron a favor de incorporar a la bicicleta a su Constitución, esta modificación constitucional fue aprobada con un 72% de votos en un referéndum, esto con la finalidad de mejorar la red de pistas para bicicletas, contribuirá a la seguridad de los ciclistas y a aligerar el tráfico.⁶⁹

Iniciativa Popular del 2006, por la imprescriptibilidad de los delitos de pornografía infantil, aprobada por un 51.9%

En el año de 2012, se realizó un referéndum para que la formación musical fuera insertada en su Constitución desde la educación básica y lo lograron.

En el año de 2013, aprobaron un referéndum para mantener el servicio militar obligatorio.

⁶⁹ Véase, *Suiza aprueba en referéndum incorporar la bicicleta en su Constitución*, ABC, sociedad, Sevilla, 14 de agosto de 2018, disponible en: https://www.abc.es/sociedad/abci-suiza-aprueba-referendum-incorporar-bicicleta-constitucion-201809241054_noticia.html, consultado el 10 de julio de 2019.

En materia de pensiones, ante el envejecimiento de la población, se han celebrado varias votaciones en los últimos veinte años. Pero todas las iniciativas populares sobre pensiones fueron rechazadas.⁷⁰

4.2.- Gran Bretaña en relación a la democracia directa

La experiencia británica en materia de consulta directa es limitada. Esto es lo interesante del caso. La noción de consulta directa ha sido introducida en el debate político británico, de forma reiterada, desde el siglo XIX, pero de la misma manera se ha impuesto la idea de democracia representativa en un país donde la institución del Parlamento tiene una dimensión mítica.

Durante todo este siglo, “los conservadores” estuvieron más dispuestos a defender esta forma de

⁷⁰ Véase, *Los suizos, campeones de las urnas, Democracia Directa*, SWI, Swissinfo.ch, 12 de abril de 2010, Suiza, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/politica/democracia-directa_los-suizos--campeones-de-las-urnas/8343636, consultado el día 5 de julio de 2019.

participación política, la cual constituye una especie de “veto nacional” sobre cuestiones de interés común. Los “laboralistas” siempre fueron más cautelosos con respecto al uso de este procedimiento, pues su temor era que los gobiernos conservadores lo utilizarán como línea de defensa ante las propuestas legislativas orientadas hacia el cambio social.

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 las 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.

El ingreso, en 1975, de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea.⁷¹

⁷¹ Cfr. Prud' Homme, Jean-Francois, op. cit., *supra* nota 4, pp. 41 y 42

4.2.1.- El Brexit

Habría que iniciar diciendo que el Brexit es uno de los referéndums que cimbró a Europa, por su trascendencia estableceremos una descripción que nos permita su comprensión.

Brexit es una abreviatura de las palabras inglesas Britain (Gran Bretaña) y exit (salida), y es el término acuñado para referirse a la salida de Reino Unido de la Unión Europea (UE).

Cabe destacar que el objeto del referéndum (Brexit), es la salida del Reino Unido (2016) de la Unión Europea, el marco legal es la Ley de Referéndums de 2015 de la Unión Europea, sus efectos son vinculantes y el procedimiento es convocado por el Parlamento y la Secretaria de Estado.⁷²

⁷² De Paz Gonzáles Isaac, Amador Magaña Diego Isaac, *Revista de Estudios Constitucionales*, “Referéndums contemporáneos: Deliberación y problemas de su ejercicio en diversos textos constitucionales”, Estudios Constitucionales, Año 15, No 2, México, 2017, p. 92.

La celebración de un referendo para decidir si Reino Unido debía continuar o no en la UE, fue una de las promesas de campaña con las que el entonces Primer Ministro David Cameron logró la reelección en 2015.

Y en la votación, que tuvo lugar el 23 de junio de 2016, un 48,1% de los británicos votó a favor de quedarse en el bloque, pero un 51,8% se pronunció a favor de abandonar la UE.

Entre otras cosas, la pertenencia a la Unión Europea implica la aceptación de las llamadas “cuatro libertades fundamentales”, la libre circulación de trabajadores, mercancías, servicios y capitales.

Y el principal argumento de la campaña a favor de la salida fue que con el Brexit los británicos iban a “recuperar el control” sobre sus propios asuntos en particular sobre sus fronteras, lo que permitiría un mejor control de la migración.⁷³

⁷³ Véase, *BBC, News mundo, Que es el Brexit y otras preguntas básicas para entender la salida de Reino Unido de la Unión Europea*, Inglaterra, 12 de marzo de 2019, disponible en:

Como resultado del referéndum en Gran Bretaña, las primeras implicaciones fueron económicas: depreciación de la libra esterlina y un futuro impredecible para la permanencia en el mercado común, con todas las incertidumbres para la agenda laboral, comercial y política que eso conlleva, afectando a ciudadanos del Reino Unido que viven o trabajan en el resto de los países europeos o viceversa.

Aunque hubo un debate jurídico sobre la constitucionalidad del Brexit, la Suprema Corte del Reino Unido, confirmó los argumentos de la High Court sobre las prerrogativas del Parlamento; toda vez que las normas derivadas de esos tratados se volvían normas constitucionales, la decisión le corresponde al poder parlamentario. La Suprema Corte del Reino Unido explicó en forma amplia que los poderes y atribuciones del Parlamento cuando se trata de cuestiones constitucionales y de relaciones frente a otros Estados el Primer Ministro no debe

<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46521624>, consultado el 8 de julio de 2019.

ejercer.

En este sentido, surge la cuestión de que si el resultado del referéndum y la voluntad popular tienen un verdadero valor vinculante. El 2 de febrero de 2017 el Parlamento votó a favor del gobierno para que comenzara a planear la salida de la Unión Europea.⁷⁴

4.3.- El referéndum en Escocia para determinar si forma parte de la Gran Bretaña

Como resultado de las ideas separatistas de algunos países en Europa, como el caso de Cataluña en relación a España, Escocia que a través del mecanismo de democracia directa denominado referéndum, ordenado por el parlamento de Escocia para determinar si esta nación, permanecería al Reino Unido o se separaría de este y sus efectos son vinculantes.

El 18 de septiembre de 2014 una mayoría en Escocia

⁷⁴Cfr. De Paz Gonzáles, Isaac, Amador Magaña Diego Isaac, op. cit., *supra* nota 72, pp. 93, 94 y 95.

vota en referéndum por la negativa de independencia y de abandonar el Reino Unido. Se obtuvo una respuesta contundente por parte del pueblo escocés para mantener sus vínculos con el Reino Unido. Si bien la Constitución no codificada del Reino Unido no existe un derecho formal de secesión, Escocia tuvo el derecho a plantear si abandonaba el Reino Unido. Este referéndum de independencia contó con la deliberación necesaria para analizar los pros y los contras de la decisión que estaban por tomar, entre esos pros y contras se determinó, la cuestión económica: comercio, mercado común, moneda, directivas europeas de producción, sedes de los bancos.⁷⁵

Después del referéndum experimentado en Inglaterra el 23 de junio de 2017, Escocia quiere celebrar otro referéndum sobre la independencia escocesa en 2021, la primera ministra de Escocia Sturgeon, espera que la legislación le permita una votación una vez que el gobierno de Reino Unido otorgue una orden de sección 30, el procedimiento que permitiría al Parlamento escocés legislar

⁷⁵ Ibídem., pp. 100,101

para un referendo de independencia y bajo el que se amparó la votación sobre la independencia en 2014.⁷⁶

Otro referéndum se realizó en Canadá, con la finalidad de declarar la independencia de la provincia de Quebec, este tuvo lugar el 30 de octubre de 1995, se tuvo una participación del 93.52%, los resultados fueron los siguientes un 50.58% por el NO y 49.42% por el Sí, cabe hacer notar que fue el segundo referéndum, el primero fue en 1980, el pueblo de Quebec votó por el NO, por un escaso margen de diferencia, hasta el día de hoy no se ha vuelto a dar un referéndum para repetir su ejercicio.

⁷⁶ Véase, *BBC, News mundo, Brexit: la primera ministra de Escocia, Nicola Sturgeon, quiere celebrar otro referendo de independencia si Reino Unido abandona la Unión Europea*, Inglaterra, 24 de abril de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48041754>, consultado el 9 de julio de 2019.

4.4.- El proceso de referéndum de Cataluña para separarse de España

El 1 de octubre de 2017, pese a las prohibiciones constitucionales, jurisdiccionales y legales, los líderes políticos catalanes convocaron a un referéndum que se llevó a cabo en un contexto de confrontación entre votantes y fuerzas del Estado. No se pudo agotar la vía del pacto con España para lograr el proceso de independencia. El argumento esencial que sostienen los independentistas catalanes es: el pueblo catalán es soberano y alega un derecho a decidir su vida política mediante su separación de España.⁷⁷

El gobierno español declaró esta convocatoria como ilegal, el gobierno se ampara en la Constitución Española, especifica dos puntos, la nación española es indivisible y la otra que el único que tiene potestad para convocar a un referéndum es el Estado central, entonces en caso de querer

⁷⁷ Cfr. De Paz Gonzáles, Isaac, Amador Magaña Diego Isaac, op. cit., *supra* nota 72, p. 97.

votar en referéndum tiene que venir del Estado central y todos los españoles tienen derecho a votar, lo que se hizo en Cataluña, el Parlamento Catalán aprobó una ley para gestionar la transición de una Cataluña autonómica a una Cataluña independiente, al margen de las leyes españolas, pero el Tribunal Constitucional suspendió esta ley.⁷⁸

4.5.- Ecuador en relación a su democracia directa

En este país se encuentra establecida la consulta popular, en el presente caso me permito citar la Constitución de la República del Ecuador que al efecto señala:

Título IV participación y organización del poder

Capítulo I. participación en la democracia.

⁷⁸ Véase, *BBC Mundo, te explica las claves de la disputa entre España y Cataluña por la votación de independencia del 1 de octubre*, Inglaterra, disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2017/09/29/video-bbc-mundo-te-explica-las-claves-de-la-disputa-entre-espana-y-cataluna-por-la-votacion-de-independencia-del-1-de-octubre/>, consultado el 17 de julio de 2018.

Artículo 104.- El organismo electoral correspondiente convocará a consulta popular por disposición de la Presidenta o Presidente de la República, de la máxima autoridad de los gobiernos autónomos descentralizados o de la iniciativa ciudadana.

La Presidenta o presidente de la República dispondrá al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular sobre los asuntos que estime convenientes.

Los gobiernos autónomos descentralizados, con la decisión de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés para su jurisdicción.

La ciudadanía podrá solicitar la convocatoria a consulta popular sobre cualquier asunto. Cuando la consulta sea de carácter nacional, el petitorio contará con el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro electoral, cuando sea de carácter local el respaldo será de un número no inferior al diez por ciento del correspondiente registro electoral.

Cuando la consulta sea solicitada por ecuatorianas y

ecuatorianos en el exterior, para asuntos de su interés y relacionados con el Estado ecuatoriano, requerirá el respaldo de un número no inferior al cinco por ciento de las personas inscritas en el registro electoral de la circunscripción especial.

Las consultas populares que soliciten los gobiernos autónomos descentralizados o la ciudadanía no podrán referirse a asuntos relativos a tributos o a la organización político administrativa del país, salvo en lo dispuesto en la Constitución.

En todos los casos, se requerirá dictamen previo de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas propuestas.⁷⁹

Dentro de las consultas populares en Ecuador, una de las más significativas, fue la que se llevó a cabo en 2018 que contenían siete preguntas que los ecuatorianos deberían de votar:

⁷⁹ Véase, *Constitución Política de Ecuador*, artículo 104, disponible en: <https://app.vlex.com/#MX/vid/631446215>, consultado el 1 julio 2019.

1.- Modificación de la Constitución para sancionar “a toda persona condenada por actos de corrupción con su inhabilitación para participar en la vida política del país”,

2.- Eliminación de la reelección indefinida “para que todas las autoridades de elección popular puedan ser reelectas por una sola vez para el mismo cargo”.

3.- Restructuración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, “así como dar por terminado el período constitucional de sus actuales miembros”.

4.- No prescripción de “los delitos sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes”.

5.- Prohibición de la minería metálica “en todas sus etapas, en áreas protegidas, zonas intangibles y centros urbanos”.

6.- Derogación de la “ley de plusvalía”.

7.- “Incrementar la zona intangible en al menos 50.000 hectáreas y reducir el área de explotación petrolera autorizada por la Asamblea Nacional en el Parque Nacional Yasuní de 1.030 hectáreas a 300 hectáreas”.⁸⁰

⁸⁰ Véase, *El país internacional, consulta popular, Ecuador elimina la reelección indefinida y pone fin a la era Correa*, España, 5 de febrero 2018,

Los resultados obtenidos de la consulta popular fueron las siguientes:

De acuerdo a la pregunta: Muerte civil por corrupción, los que votaron por el sí fue el 73.71% y por el no un 26.9%.

De acuerdo a la pregunta: Eliminar reelección indefinida, los que votaron por el sí fue el 64.2% y por el no un 35.8%.

De acuerdo a la pregunta: Reestructurar el CPCCS, los que votaron por el sí fue el 63.08 % y por el no un 36.92%.

De acuerdo a la pregunta: Imprescriptibles delitos sexuales contra infantes, los que votaron por el sí fue el 73.53% y por el no un 26.47%.

De acuerdo a la pregunta: Prohibir minería metálica, los que votaron por el sí fue el 68.62% y por el no un 31.38 %.

De acuerdo a la pregunta: Eliminar ley de plusvalía, los que votaron por el sí fue el 63.1% y por el no un 36.9%.

disponible en:
https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527_944169.html, consultado el 2 de Julio de 2019.

De acuerdo a la pregunta: Proteger el Yasuní, los que votaron por el sí fue el 67.31% y por el no un 36.59%.⁸¹

Derivado de lo anterior se advierte que en la República del Ecuador el ejercicio de las consultas populares se caracteriza, porque tienen un peso específico dentro de un Estado Constitucional democrático.

Una de las características más relevantes dentro del proceso de consulta popular en el citado país se puede observar que no hay muchas restricciones para llevarlas a cabo, en contraste con la incipiente o nula implementación de la llamada democracia participativa de México.

4.6.- Colombia en relación a su democracia directa

En su artículo 1, nos refiere que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República

⁸¹ Véase, *El universo, consulta 2018, ver resultados en todo el Ecuador*, Ecuador, disponible en: <https://www.eluniverso.com/resultados-consulta-popular-2018-ecuador>, consultado el 3 de julio de 2019.

unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En este país se encuentran establecidos los mecanismos de democracia como lo son el plebiscito, el referendo, la consulta popular, en el presente caso me permito citar la Constitución de la República del Colombia que al efecto señala:

Título IV De la participación democrática y de los partidos políticos.

Capítulo I. De las formas de participación democrática.

Artículo 103.- Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas,

sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 104.- El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo las decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

Artículo 105.- Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, Los Gobernadores y Alcaldes según su caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Artículo 106.- Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que ésta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar

proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.⁸²

Como en el caso mexicano se hizo necesario crear una ley reglamentaria en el tema de México, denominada Ley Federal de Consulta Popular, en el caso de Colombia es la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, con el fin de detallar y sistematizar los mecanismos de democracia directa, con miras a cumplir el propósito en materia de fortalecimiento democrático.

En el marco constitucional colombiano se estableció

⁸² Véase, *Constitución Política de Colombia* (1991), artículos 103, 104, 105 y 106, disponible en: https://app.vlex.com/#WW/search/*/constitucion+de+colombia/WW/vid/42867930, consultado el 6 de julio de 2019.

la consulta popular contra la corrupción, se trata de siete mandatos para endurecer las leyes contra los corruptos, las preguntas fueron las siguientes:

1.- Un límite de 25 veces el salario mínimo nacional a los sueldos de los miembros del Congreso y altos funcionarios. Actualmente reciben 40 veces el salario mínimo.

2.- El requisito de aquellos condenados por cargos de corrupción cumplan su sentencia en la cárcel y que pierdan su contrato con el Estado sin compensación.

3.- Procesos de contrataciones abiertos y transparentes para todos los niveles de las entidades públicas.

4.- Participación de la ciudadanía directa en todos los aspectos del presupuesto público, en la decisión de los gastos y recibir actualizaciones periódicas sobre estos.

5.- Que los Congresistas rindan cuentas de sus votos, los proyectos de ley que proponen y quien los persuadió.

6.- Que los funcionarios electos revelen sus propiedades, ingresos e impuestos pagados. Leyes que aceleren la recuperación de activos de aquellos involucrados

en corrupción.

7.- Limitar al máximo de tres periodos los cargos de funcionarios electos en el mismo cuerpo legislativo.⁸³

Esta consulta popular fue llevada a cabo el 26 de agosto de 2018, para que fuera aprobada la consulta anticorrupción, se debía contar con la participación mínima de 12 millones de personas y cada una de las preguntas debe tener por el SÍ un mínimo 6 millones de votos.⁸⁴

El resultado de la inédita consulta popular para endurecer las sanciones contra los corruptos en Colombia

⁸³ Véase, *BBC, News mundo, ¿Se puede combatir la corrupción con un referendo? En Colombia creen que sí*, 26 de agosto de 2018, Inglaterra disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45289771>, consultado el 5 de julio de 2019.

⁸⁴ Véase, *Trece noticias, Todo lo que debes saber sobre la consulta del 26 de agosto*, Colombia, 25 de agosto de 2018, disponible en: <https://canaltrece.com.co/noticias/consulta-anticorrupcion-2018-tarjeton-fecha-26-de-agosto/>, consultado el 5 de julio de 2019.

no consiguió superar el umbral de más de 12 millones de votantes (el 33% del censo) que necesitaba para ser aprobada. Se quedó en más de 11.645.000 votos a medio millón de sufragios de conseguir un reto que se antojaba histórico en un país donde es tradición que la mitad de los convocados a las urnas, más de 36 millones de ciudadanos, no suelen salir a votar.

Si se hubiera aprobado, el Congreso tendría que haber iniciado el trámite de las medidas necesarias para hacerlas efectivas, con un plazo de un año para expedir las leyes correspondientes, sin embargo esta consulta no fue vinculante, por ello las propuestas fueron enviadas al Congreso de Colombia para su trámite.⁸⁵

Aunque esta consulta no llegó al número requerido para ser vinculante, todas las propuestas hechas tuvieron

⁸⁵ Véase, *El país internacional*, *La consulta anticorrupción en Colombia no supera (por poco) el umbral para ser aprobada*, España, 27 de agosto de 2018, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/26/colombia/1535315276_191058.html, consultado el 6 de julio de 2019.

una aceptación enorme.

Estos fueron los resultados obtenidos de acuerdo a las preguntas realizadas:

1.- Reducir salario de Congresistas y altos funcionarios por el SÍ, 99.16%.

2.- Corruptos no podrán volver a contratar con el Estado por el SÍ, 99.54%.

3.- Contratación con pliegos más transparentes por el SÍ, 99.38%.

4.- Audiencias públicas para conocer el gasto de entidades por el SÍ, 99.11%.

5.- Congresista, a rendir cuentas por cómo vota y asistencia por el SÍ, 99.6%.

6.- Quitarles los bienes a políticos corruptos por el SÍ, 99.43%.

7.- Máximo tres periodos en corporaciones públicas por el SÍ, 99.02%.⁸⁶

⁸⁶ Véase, *El tiempo*, *Se cae la consulta anticorrupción: reviva los resultados*, Colombia, 27 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/resultados-de-la-consulta-anticorrupcion-de-2018-en-colombia-260372>,

Es interesante observar que esta consulta popular llevada a cabo en Colombia, nos demuestra que la ciudadanía debe involucrarse más en las tareas del Estado, teniendo una mejor democracia participativa, como lo expresaba Charles de Montesquieu “la tiranía de un príncipe en una oligarquía no es tan peligrosa para el bienestar público como la apatía de un ciudadano en la democracia”.

consultado el: 6 de julio de 2019.

Capítulo 5

Eficacia de la consulta popular en el estado mexicano

5.1.- La eficacia de las normas jurídicas

Al abordar el tema de las consultas populares en el Estado Mexicano nos lleva a reflexionar en la diferencia entre eficacia, validez y vigencia de las normas jurídicas.

De acuerdo con la Enciclopedia Jurídica Omeba, la eficacia designa al hecho de que las normas del orden jurídico son obedecidas, y su sentido deriva de considerar al Derecho como una técnica destinada a provocar cierto comportamiento.

En la mayoría de los casos, vigencia y eficacia son tomadas como sinónimos.

Se llama eficaz “a la causa que produce su efecto sin perder ni ganar nada de sí misma; eficiente, a la causa que produce su efecto transformándose en él parcialmente o totalmente”

En este sentido, el orden jurídico es eficaz y no eficiente, ya que aparece como causa que produce permanentemente su efecto propio (motivación de una conducta en determinado sentido).⁸⁷

Como refiere Kelsen en su libro teoría pura del derecho se puede tener la idea que la validez y la eficacia de un orden jurídico son nociones idénticas, aunque estén íntimamente ligados no son lo mismo, por lo cual trataremos de desentrañar estos dos conceptos.

Validez del derecho significa que las normas jurídicas son obligatorias, que los hombres deben conducirse como éstas la prescriben, y que deben obedecer y aplicar las mismas normas, la validez es una cualidad del derecho, las normas son válidas si pertenecen al sistema jurídico, esto quiere decir que si han sido creadas por los órganos del

⁸⁷ Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo IX, Editorial Driskill S.A., Argentina, 1980, p. 721.

Estado (los legisladores) son válidas mientras no hayan sido abrogadas o derogadas por el sistema.⁸⁸

Si la validez de un orden jurídico, considerado, por así decirlo, como un sistema cerrado de normas, depende de su eficacia, o sea de una correspondencia general entre este orden y los hechos a los cuales se aplica, esto no significa que la validez de una norma tomada aisladamente dependa de la misma manera de su eficacia, y estas permanecen al mismo orden jurídico.

La validez de un orden jurídico subsiste aún si algunas de sus normas están desprovistas de eficacia, y éstas permanecen válidas si han sido creadas de la manera prescrita por este orden.⁸⁹

Pasando al tema de la vigencia de una norma jurídica el maestro García Máynez lo define como el conjunto de

⁸⁸ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 46.

⁸⁹ Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Editorial Universitaria, p. 142 y 145.

normas impero atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad declara obligatorias.⁹⁰

Las locuciones derecho vigente y derecho positivo suelen ser empleados como sinónimos.

Al respecto, Eduardo García Máynez, expresa tal equiparación nos parece indebida. No todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente, la vigencia es un atributo puramente formal, el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales, o legislativas sancionadas por él. La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente.⁹¹ Toda norma existirá mientras no haya otra norma que la derogue o la abrogue en su caso.

La eficacia de una norma jurídica constituye la realización de su objetivo contenido en un imperativo de conducta, mediante su observancia o cumplimiento real o eficaz. Un mandato normativo debe cumplirse. Ese es el sentido de una norma.

⁹⁰ Cfr. García Máynez, Eduardo, op. cit., *supra* nota 48, p.38.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 39.

Tratándose de la Constitución de un país, ordenamiento del cual se desprenden el resto de las normas que componen el sistema jurídico, la eficacia de sus normas implica el principio máximo del Estado de Derecho, que es la supremacía constitucional.⁹²

Como resultado del análisis de los conceptos antes descritos, podemos inferir que el mecanismo de democracia directa denominada consulta popular, no ha garantizado su aplicación desde su implementación, es por ello que concordamos con el maestro Armando Hernández Cruz quien sostiene, ningún caso tendría la expedición de una norma o mandato constitucional que estuviera escrito como letra muerta, sigue diciendo una norma constitucional vigente, pero ineficaz, es una norma inexistente.

El realismo jurídico pretende explicar al derecho y las normas jurídicas a partir del problema de su eficacia. Toda norma jurídica requiere de la eficacia en su aplicación; es

⁹² Hernández Cruz, Armando, *Eficacia constitucional y Derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2015, p. 20.

decir, toda norma jurídica se crea la intención de que sea eficaz.

5.2.- La inconstitucionalidad de las consultas ciudadanas sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de México y el Tren Maya

El 3 de septiembre de 2014, después de su segundo informe de gobierno, el presidente Enrique Peña Nieto anunció en el salón Adolfo López Mateos de los Pinos la “gran obra de su sexenio”, el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), en el terreno lacustre del viejo lago de Texcoco, se anunciaron 169 mil millones de pesos como costo inicial en tres etapas de su construcción.⁹³

El nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM)

⁹³ Véase, *proceso.com.mx*, *Nuevo aeropuerto del Peñismo, las seis pistas de la corrupción*, México, 27 de marzo de 2018, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/527630/nuevo-aeropuerto-del-penismo-las-seis-pistas-de-la-corrupcion>, consultado el día 3 de junio de 2019.

empezó a construirse en el 2014.⁹⁴

La consulta sobre el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México fue convocada por el futuro presidente de México quien desde su campaña propuso suspender la construcción ya en marcha, de un nuevo aeropuerto al oriente de la Ciudad de México porque dice que el proyecto es demasiado alto.

Durante la preparación para la consulta sobre el nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México la boleta incluyó una pregunta con dos opciones a elegir: “Dada la saturación del aeropuerto de la Ciudad de México ¿Cuál opción plantea que sea mejor para el país?”.

Las dos opciones a escoger son:

1) Continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto

⁹⁴ Véase, *BBC, News mundo, Texcoco: cancelan definitivamente la construcción del nuevo aeropuerto de México*, Inglaterra, 4 enero de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46765590>, consultado el día 3 de junio de 2019.

Internacional de México.

2) Reacondicionar el actual aeropuerto de la ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucia.⁹⁵

Durante el 25 y 28 de octubre se realizó la consulta para determinar si el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se haría en Texcoco o la base aérea militar de Santa Lucia, con base en ello se determinó “con una mayoría amplia a favor de cambiar el proyecto y construir dos pistas en la base aérea militar de Santa Lucia, remodelar el actual aeropuerto y coordinar las operaciones con aeropuertos de ciudades cercanas.

Con el 98.8% de las casillas computadas, 747 mil votos fueron a favor del cambio del proyecto y 310 mil 463 optaron por mantener la construcción en el lecho del Lago

⁹⁵ Véase, *RT sepa más, La consulta por el nuevo aeropuerto de México al detalle: un debate polémico y con datos engañosos*, 25 de octubre de 2018, disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/293312-consulta-aeropuerto-mexico-detalle-discusion>, consultado el 3 de junio de 2019.

de Texcoco.⁹⁶

El nuevo aeropuerto de la Ciudad de México quedó sepultado a las 22:00 del domingo 28 de octubre, el equipo del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, anunció que la construcción del aeródromo en Texcoco sería suspendida por el nuevo gobierno tras llevar a cabo una consulta en la que participaron apenas un millón de mexicanos.⁹⁷

⁹⁶ Véase, *proceso.com.mx*, *Consulta tumba el proyecto del NAIM en Texcoco; gana opción de Santa Lucía*, México, 28 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/557248/consulta-tumba-el-proyecto-del-naim-en-texcoco-va-aeropuerto-en-santa-lucia>, consultado el 3 de junio del 2019.

⁹⁷ Véase, *El país internacional*, *La turbulenta semana en la que López Obrador canceló el aeropuerto de México*, España, 03 de noviembre de 2018, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/11/03/mexico/1541205186_993372.html, consultado el 3 de junio de 2019.

5.2.1.- El Tren Maya

El Tren Maya es uno de los proyectos más ambiciosos en materia de infraestructura del sureste mexicano, como una opción de transporte y mayor desarrollo regional.

El Tren Maya tendrá un recorrido de mil 500 kilómetros de Palenque a Cancún, y conectará con los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.⁹⁸

El presidente electo anunció que el 24 y 25 de noviembre los mexicanos están convocados a votar

De acuerdo con la segunda consulta ciudadana convocada por el presidente electo fueron favorables los 10 proyectos sometidos.

⁹⁸ Véase, *Excelsior*, *Antes de noviembre estudios de impacto ambiental del tren maya*, México, 2 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/antes-de-noviembre-estudios-de-impacto-ambiental-de-tren-maya/1310691>, consultado el 7 de junio de 2019.

Esta consulta ciudadana fue apoyada por el 89.9% de los votantes, en el Referéndum participaron casi 946.081 personas, un número menor al 1% de la lista de electores de México. Fue organizado por la fundación civil “Arturo Rosenblueth”.

En relación a la refinería de Dos Bocas en el estado de Tabasco, también obtuvo una amplia mayoría por el “sí” con el 91.6 %de los votos.

También la construcción de un tren en el Istmo de Tehuantepec, que conectará puertos del Pacífico y el Golfo de México, fue respaldada por el 90, 3%.

Otros siete programas de beneficios sociales también obtuvieron el respaldo de los ciudadanos que participaron.

Se trata de la plantación de un millón árboles (94.7%), incrementar al doble una “pensión” a adultos mayores (93,3%), becar a un millón de personas con discapacidad (92,9%), otorgar becas a 2,6 millones de jóvenes sin empleo (91,1%) y becar a todos los estudiantes de bachillerato (90, 1%).

También se sometió a consulta la atención médica y medicinas para personas de bajos ingresos (95,1% a favor),

así como ampliar la cobertura de internet gratuito en espacios y edificios públicos (91,6%).⁹⁹

A nuestro parecer uno de los problemas para echar a andar el Tren Maya es que los pueblos originarios tienen derecho a la consulta y a la participación establecida en el apartado B del artículo 2º, que la federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidad de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos; así como también en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; eso quiere decir que la consulta previa constituye una garantía esencial para resguardar los derechos de los pueblos y comunidades

⁹⁹ Véase, *BBC News mundo, Consulta Ciudadana de AMLO en México: aprueban el Tren Maya y otros 9 proyectos del presidente electo López Obrador, Inglaterra, 26 de noviembre de 2018*, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46350407>, consultado el día 7 de junio de 2019.

indígenas.¹⁰⁰

Otro problema que enfrenta el Tren Maya, de acuerdo a los especialistas en materia ambiental, es necesario que haya un estudio de impacto ambiental (MIA), si los proyectos que el gobierno federal pretende implementar en Santa Lucia, Estado de México y Dos Bocas, Tabasco, hasta el momento carecen de las respectivas Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA), para el Tren Maya éstas nunca serán hechas, o al menos de manera parcial.

Las características del lugar por las que pasará la línea férrea determinarán si es necesario o no un trabajo de ese tipo, aclaró el coordinador de esta iniciativa para Chiapas, Tabasco y sur de Campeche, Carlos Barceló Ruíz.

Dijo que por ley los nuevos ramales que en la práctica son todos los correspondientes a Quintana Roo y algunos de Yucatán y Campeche, contarán con MIA. Sin embargo en los tramos existentes (como en el caso de Chiapas) aplicará otra normatividad.

¹⁰⁰ Cfr. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo segundo, op. cit., *supra* nota 54.

El marco jurídico exenta de ese documento a los sitios por los que transitará el ferrocarril en los que de por si hay rieles a menos que haya rectificación. El último escenario puede presentarse, por ejemplo, en áreas en las que el tren alcanzará una velocidad superior a la que la vía puede soportar, “entonces necesita un radio, una curvatura más amplia que con la que actualmente cuentan”; o cuando la obra exceda el derecho de vía, “que son 20 metros de cada lado”. Todas estas situaciones ameritarán una MIA particular¹⁰¹.

5.3.- Validez jurídica sobre el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y el Tren Maya

La reflexión que nos mueve es si los planteamientos sobre las consultas que se hicieron en la cuestión del nuevo

¹⁰¹ Véase, *el Herald de Chiapas, Tren Maya, sin los estudios ambientales*, México, 10 de junio de 2019, disponible en: <https://www.elheraldodechiapas.com.mx/local>, consultado el: 27 de junio de 2019.

Aeropuerto de la ciudad de México y el Tren Maya son constitucionales o no.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 35 se incluyó el mecanismo de participación ciudadana denominado consulta popular, para ser más exactos el 9 de agosto de 2012, y su ley reglamentaria dando como resultado la Ley Federal de Consulta Popular el 14 de marzo de 2014, con la finalidad de hacer una nueva vida democrática, donde el pueblo pueda ejercer su soberanía de manera más directa.

En relación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 35 fracción VIII, se establece que las consultas populares serán sobre temas de transcendencia nacional.

Otro punto a destacar quienes son los que están legitimados para realizarla:

- 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 dictamine la ley.

En este punto en particular podemos enfatizar, como se vio anteriormente estas consultas fueron hechas por parte del que en ese entonces era el Presidente electo, quien aún no era el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, quien a todas luces no estaba legitimado para convocar esas consultas populares; otra de las inconsistencias es que estas consultas no fueron enviadas al Congreso de la Unión y obviamente no fueron sometidas a su aprobación.

Desde el punto de vista constitucional estas consultas podríamos llamarles consultas ciudadanas, consultas a la población o en todo caso plebiscito, puesto que sirven para que el pueblo (ciudadanos), se pronuncien a favor o en contra de un determinado asunto y en el caso de los detentadores de poder legitimar políticamente una decisión, como fue el caso de la construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y el Tren maya donde se obtuvieron resultados favorables en el tema de la no construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México con el 98.8% de

aprobación y con relación al Tren Maya con un 89.9% de aprobación.

Otro de los puntos sobresalientes sobre este tema es discernir si estas consultas son vinculantes o no son vinculantes, regresando al artículo constitucional que nos ocupa, para que una consulta popular sea vinculante, deberá ser 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, legislativo federales y para las autoridades competentes, en las consultas para el nuevo Aeropuerto Internacional de México y el Tren Maya los votantes fueron un número menor al 1% de la lista de electores de México.

Otro tema no menor, es determinar quién tiene a su cargo las consultas populares, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, forma directa, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; es el caso que en las consultas ciudadanas del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y el

Tren Maya el que las llevó a cabo fue la fundación civil “Arturo Rosenblueth” quien no está legitimado para hacerlas.

Otra de las interrogantes es ¿cuándo se deben realizar las consultas populares? La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fija que la consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal, en el tema del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México se realizó durante los días 25 y 28 de octubre de 2018 y en lo que respecta al Tren Maya la consulta se realizó durante los días 24 y 25 de noviembre de 2018, visiblemente se infiere que en esas fechas no se realizó ninguna elección federal como está previsto en la Constitución Federal.

Por último ¿Quién es el garante de la constitucionalidad de las consultas populares? La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos funda que 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, por lo tanto el nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México como el Tren Maya no pasaron al interprete constitucional quien es el facultado para calificar la constitucionalidad de una consulta.

Podemos afirmar que las consultas hasta ahora realizadas por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Andrés Manuel López Obrador en relación con el Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México y el Tren Maya no tienen ningún carácter vinculante y están bastante lejos de cumplir los requisitos para considerarse como consulta popular, en todo caso, se pretende legitimar una decisión política, pero sin peso constitucional que lo respalde.

5.4.- Análisis del dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 donde se aprueba la consulta popular

La reforma impulsada por Morena alcanzó la mayoría calificada con la ayuda del PRI, el PAN; PRD y Movimiento Ciudadano en contra. En total, la votación fue de 328 votos a favor, 153 en contra y dos abstenciones.¹⁰²

¹⁰² Véase, *Excelsior*, *Diputados aprueban dictamen sobre consulta popular y revocación de mandato*, México, 15 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/diputados-aprueban-dictamen-sobre-consulta-popular-y-revocacion-de->

De acuerdo con el dictamen del 14 de marzo de 2019 sobre la consulta popular estas serían las adiciones y reformas que se incluirían.

Uno de los planteamientos, es que los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que dictamine la ley, puedan presentar una iniciativa de consulta popular, si analizamos esta propuesta nos daremos cuenta que nuestra Carta Magna vigente, nos indica que debe ser el dos por ciento de la lista nominal de electores para que los ciudadanos puedan presentar una consulta popular, hecho que es significativo, puesto que se reduce sustancialmente el requisito para presentar una consulta popular, aunque me parecería más acertado bajarla al 0.13 de la lista nominal de electores como se maneja para las iniciativas populares.

En el caso para que sea vinculante una consulta popular la reforma sería de la siguiente manera: Cuando la participación total corresponda, al menos, al treinta y cuatro por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de

mandato/1301928, consultado el: 22 julio 2019.

electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo Y Legislativo Federales y para las autoridades competentes, en contraste con nuestra Ley Fundamental actual, para que una consulta popular sea obligatoria, se necesita que vote el cuarenta por ciento de la lista nominal de electores, como se puede observar hay una disminución a este requisito.

Cuando se refiere a la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la interpretación de la constitucionalidad de las consultas populares se advierte lo siguiente: Al resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá interpretar las disposiciones constitucionales en la materia conforme a lo que resulte más favorable al derecho ciudadano, como se desprende de este dictamen, el Tribunal Constitucional como garante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se le otorga una interpretación más amplia en favor de la consulta popular, recordemos que la consulta popular es un Derecho Humano, ciudadano y político, conforme a ello nuestro Máximo Tribunal, cuando se trate a las normas relativas al Derecho

Humano a la consulta popular, deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas, la protección más amplia.

Con respecto a la fecha que debería realizarse estas consultas sería la siguiente: La consulta popular o consultas populares se realizarán en la fecha que se establezca en la convocatoria, Por ello es digno de destacar que se eliminaría la taxativa en la que solo se puede efectuar la consulta el día de la jornada electoral federal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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 materia electoral, las bases y las tasas impositivas, los montos del financiamiento público y el presupuesto de egresos de la Federación; 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.

Aun cuando se están haciendo esfuerzos extraordinarios para empoderar al ciudadano, así como también para que exista una verdadera democracia participativa en nuestro país, en este dictamen de la Cámara de Diputados, como se puede advertir, todavía limita las materias en que se puede someter una consulta popular; como los es: La restricción de los derechos humanos, los principios del artículo 40 de la Constitución, la materia electoral, los impuestos, los montos del financiamiento público, el presupuesto, la seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de las fuerzas armadas.

Consideramos que un tema donde el Congreso de la Unión tiene vedado o cooptado el mecanismo de consulta popular, es el que se refiere a la materia electoral, como expusimos anteriormente, el sistema político mexicano se vive una partidocracia, donde los partidos políticos deciden sobre el número de diputados y senadores; en nuestra opinión deberían desaparecer los diputados y senadores

plurinominales ya que representan a las copulas de los partidos políticos que los eligieron y no al pueblo.¹⁰³

La propuesta de revocación de mandato y consulta popular, después del dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019, donde se aprobó la revocación de mandato y la consulta popular, ahora está en manos de la Cámara de Senadores, para que esta reforma pueda llevarse a cabo, recordemos que nuestra Constitución en el artículo 135, establece que para adicionar o reformar la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. Esto significa que el partido político de Morena, necesita de una mayoría calificada para que se pruebe esa enmienda

¹⁰³ Véase, *Comisión de puntos Constitucionales*, Cámara de Diputados, México, pp. 61 y 62, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/132586/663608/file/Dictamen-Consulta-Popular-y-Revocacion-de-Mandato.pdf>, consultado el: 18 de julio 2019.

constitucional, lo cual el partido en el poder no la tiene, por ello se ve poco viable que pase a los estados para su ratificación.

El senador Miguel Ángel Mancera Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD en el Senado, argumentó que está a favor de la figura de la revocación de mandato, ya que esa figura se encuentra en la Constitución de la Ciudad de México, también explicó que el Senado está en contra que este proceso se realice en las fechas determinadas por el presidente, también establece un argumento que hay una prohibición expresa de que no puede haber promoción de los servidores públicos, especialmente del presidente en momentos electorales.

Miguel Ángel Mancera menciona que la revocación de mandato, es una figura de la democracia participativa, es decir, para que el pueblo tenga una herramienta en la que pueda decir si un gobernante quiere que siga o no siga, por último no se ve las condiciones para que se apruebe en los términos que está planteado.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Véase, *El Herald de México*, *Nadie está pidiendo la revocación de mandato: Miguel Ángel Mancera*, México, 18 de

El tema de consulta popular en nuestro país no ha terminado de consolidarse como una herramienta de la democracia o de participación ciudadana, es un producto inacabado, perfectible como toda obra del derecho, en otras palabras, este mecanismo se ha vuelto inoperante en la realidad ante la cantidad de requisitos establecidos en nuestra Ley Fundamental, por lo tanto han restringido su ejercicio, como se puede apreciar no hay las condiciones en la actualidad, para que estos mecanismos de democracia participativa se transformen en algo real y efectivo.

Es por ello que en México, se debe generar las condiciones de un círculo virtuoso entre democracia representativa, deliberativa y participativa.

La democracia está siempre en un proceso constante de transformación, en especial en estas sociedades que son

junio de 2019, disponible en:
<https://heraldodemexico.com.mx/tv/destacadas/nadie-esta-pidiendo-la-revocacion-de-mandato-miguel-angel-mancera/>,
consultado el 20 de julio de 2019.

más complejas; por ello, todo proceso democrático no se impone de fuera hacia adentro, sino que la sociedad como tal tiene que luchar por esos derechos democráticos; los ciudadanos de hoy deben estar más informados y activos, no hay que conformarse con el papel pasivo de oyentes, espectadores o simplemente de electores; en la actualidad se hace necesario que los ciudadanos puedan analizar por sí mismos los hechos y formar juicios de opinión; en las sociedades actuales es necesario que la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto trabajen juntas, aun cuando nuestras sociedades se han fortalecido frente al Estado, no se debe bajar la guardia, una sociedad fuerte frena los excesos de los detentadores de poder.

Tomando como base la experiencia internacional que se ha tenido en relación a los mecanismos de democracia directa, puesto que la consulta popular es una demanda tangible de la sociedad mexicana, podemos asegurar que el pueblo mexicano está listo para experimentar cuantas consultas populares le sea posible, con el objetivo de que el ciudadano sea tomado en cuenta en la toma de decisiones políticas trascendentales del país, es decir que vaya más

allá de la simple elección de sus representantes.

CONCLUSIONES.

Con la aparición de la democracia hace más de dos mil quinientos años en Grecia y la evolución que ha tenido los mecanismos de democracia directa, en lo que respecta a la consulta popular es un instrumento que se relaciona directamente con la participación del pueblo en la vida política y creación jurídica de una nación, favorece el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, en México dada la complejidad de su procedimiento y el manejo que le dio el Poder Constituyente, a nuestro parecer, el mecanismo democracia denominado consulta popular, fue creada con el afán de dificultar su ejercicio y no hacerla eficaz, puesto que desde su aprobación, no se ha realizado ninguna consulta bajo esta disposición constitucional.

Como es sabido la función básica de los derechos fundamentales es garantizar la libertad e igualdad del individuo, es una condición misma de la democracia, como lo son los derechos de participación política, quienes redactaron el artículo 35 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuidaron muy bien que no fueran a llevarse a cabo de ninguna manera ningún ejercicio

democrático (consulta Popular).

Respetar la democracia en un Estado Constitucional como el nuestro, sería a partir de los mecanismos de democracia directa o semidirecta, debiéndose tomar en cuenta los principios de que la consulta popular es un derecho humano, ciudadano y político, y que deberá interpretarse favoreciendo en todo tiempo a la personas la protección más amplia y que Estado Mexicano debe sujetarse a los Tratados Internacionales que ha suscrito, todo ello en base al artículo primero de nuestra Constitución, así como también según se desprende de los artículos 21, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos, la Carta Democrática Interamericana donde se expresa el ideal de toda democracia, “la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”.

La Suprema Corte de la Nación se avocó al estudio

de las consultas populares, en lo que respecta a la reforma energética, el salario mínimo y la disminución de diputados y senadores plurinominales, se rigieron con base en un principio de legalidad, diríamos a un extremo legalista, por ello proponemos que el Tribunal Constitucional en las próximas consultas populares privilegie el principio democrático, tutelado bajo una perspectiva pro-persona del derecho a la participación política.

El empleo de los instrumentos de la democracia directa han sido utilizados ampliamente en diversos países como Suiza, Gran Bretaña, Escocia, Estados Unidos, Ecuador entre otros, en las cuales se puede observar como estas naciones, han tenido éxito al utilizar la democracia participativa, por ello, es indispensable que el Estado Mexicano genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos del ciudadano puedan ser ejercidos de manera efectiva, mediante el cual el pueblo ejerza su poder soberano originario en las decisiones o actos de gobierno.

Debido a que la figura de la consulta popular no ha sido eficaz, se hace necesario modificar el marco constitucional vigente, con la misión de potenciar sus

virtudes, dada la experiencia hasta hoy, la puesta en marcha de mecanismos eficaces de democracia directa, aunque es factible su aplicación, tiene aún camino por recorrer; para facilitar la realización de las consultas populares, se debería incluir el voto electrónico al sistema electoral mexicano como una herramienta de democracia participativa más directa, de acuerdo con el análisis del dictamen de la Cámara de Diputados del 14 de marzo de 2019 donde se aprobó en lo general la consulta popular, se hace necesario y urgente modificar el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para hacerla efectiva estos serían los cambios, bajar el requisito del 2% actual para los ciudadanos puedan presentar consultas populares a el 0.13%, como lo es para presentar iniciativas populares; realizar consultas populares en cualquier momento, no tener un límite como actualmente lo establece nuestra Ley Fundamental que sólo se puede realizar la consulta, el día de la elección federal; para que el resultado sea vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo del ámbito correspondiente y para las autoridades correspondientes, actualmente nuestra Constitución establece un 40%, se debería bajar a un 30% la participación ciudadana; eliminar

los requisitos para hacer las consultas populares, en especial en materia política, debido a que vivimos en una partidocracia; por último la Suprema Corte de Justicia de la Nación debería interpretar las futuras consultas populares teniendo en cuenta el principio *pro persona* y en los Tratados Internacionales.

Fuentes bibliográficas y de investigación

- Aguilar López Francisco, El Derecho Consuetudinario Indígena, Editorial Universidad Autónoma de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 2008.
- Aguilera Portales Rafael Enrique, La Democracia en el Estado Constitucional (Nuevos enfoques y análisis), Editorial Porrúa, México, 2009.
- Andrade Sánchez J. Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, Editorial Oxford, 2005.
- Aquino Juan Jesús, Corzo Gamboa Arturo, La Independencia de Chiapas y sus anexiones a México (1821-1824), Editorial Universidad Autónoma de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez, 1994.
- Arnaiz Amigo Aurora, Estudio doctrinario de sus instituciones, Ciencia Política, Editorial Porrúa, México, 1984.
- Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, Editorial Oxford, 1999.
- Arteaga Nava Elisur, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Oxford, 2011.

- Barragán B. José, et al, Teoría de la Constitución, Editorial Porrúa, México, 2005.
- Bobbio Norberto, El Futuro de la democracia, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.
- Burgoa Orihuela, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 2004.
- Carbajal Juan Alberto, Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 2002.
- Cárdenas Gracia Jaime, La Constitución de la Ciudad de México. Análisis crítico, 2017.
- Cossio Díaz José Ramón, Bosquejos Constitucionales. Editorial Porrúa, 2004.
- Dahl Robert, La democracia una guía para los ciudadanos, Editorial Taurus, México, 1999.
- Díaz Elías, Estado de Derecho y Sociedad Democrática, Editorial Taurus 1998.
- Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo IX, Editorial Driskill S.A., Argentina, 1980.
- Elisur Arteaga Nava, Derecho Constitucional, Editorial Oxford, 1999.
- Espinosa Gonzalo, Principios de Derecho

Constitucional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006,

- Fix Zamudio Héctor, Valencia Carmona Salvador, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 2011.
- García Máñez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México 2013.
- Garza García Cesar Carlos, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Mc. Graw Hill, 1997.
- Giovanni Sartori, ¿Qué es la democracia?, Editorial Taurus, 2003.
- González Uribe Héctor, Teoría Política, Editorial Porrúa, 2004.
- Guevara Niebla Gilberto, Democracia y Educación, Instituto Federal Electoral, 2008.
- Hans Kelsen, Teoría General del Derecho y del Estado, editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975.

- Hernández Cruz Armando, Eficacia constitucional y Derechos humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015.
- Lescieur Talavera Jorge Mario, el Derecho de la política, editorial Porrúa, 2004.
- Merino Mauricio, La Participación Ciudadana en la Democracia, Instituto Federal Electoral, 2007.
- Moreso José Juan, Normas Jurídicas y estructura del Derecho, Editorial Fontarama, 2002.
- Oquendo Ángel R., Democracia y Pluralismo, Editorial Fontarama, 2004.
- Patiño Manffer Ruperto, De los Ángeles Ríos Ruíz, Temas de Actualidad, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 2009.
- Quiroz Acosta Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 2010.
- Revuelta Vaquero Benjamín (coordinador), Participación Ciudadana y Políticas Públicas, Editorial Novum, 2016.
- Rousseau Juan J. El contrato social, Editores Mexicanos Unidos, 2005.

- Sánchez Bringas Enrique, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 2011
- Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, 2001.
Tamayo y Salmorán, Introducción al Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, 1992.
- Oswaldo Chacón Rojas (Coordinador), Lecciones Básicas de Derecho Electoral Chiapaneco, Editora Laguna, S.A. de C.V, 2011.
- Prud' Homme Jean-Francois, Consulta Popular y Democracia Directa, Instituto Nacional Electoral, 2007.
- Vázquez Correa Lorena, La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudios de casos, Cuaderno de Investigación. No. "47", Dirección General de Análisis Legislativo, Senado de la República, México, 2018.
http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4114/CI_47.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Legislativas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de la Consulta Popular.

Páginas de consulta

- Diario Oficial de la Federación, *se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia política, fecha: 09/08/2012, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012, consultado el: 09 de marzo de 2019.
- Reforma Político Electoral 2014 información que debes conocer, México, 2014, disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/ReformaElectoral2014/normatividad legislacion.html](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/ReformaElectoral2014/normatividad_legislacion.html), consultado el: 17 de febrero 2019.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, artículo 40, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> constitución, consultado el: 6 de abril de 2019.
- *Deconceptos.com, Partidocracia*, México, <https://deconceptos.com/ciencias-juridicas/partidocracia>: consultado el: 16 de junio 2019.
- *Corporación Latinobarómetro*, informe 2017, México, 2017, disponible en:.
- <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F000064331nfLatinobarometro2017.pdf>, consultado el: 6 de junio 2019.
- *Corporación Latinobarómetro*, informe 2018, México, 2018, disponible en: [http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018 LATINOBAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf), consultado el: 7 de junio 2019.
- *Comisión de puntos constitucionales*, México, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Marzo/14/1279-Aprueba->

Camara-de-Diputados-reforma-constitucional-en-
materia-de-consulta-popular-y-revocacion-de-
mandato, consultado el: 9 de junio 2019

- *Avalan diputados revocación de mandato y consultas populares*, México, 14 de marzo de 2019, disponible en:
https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/11805/Avalan_diputados_revocacion_de_mandato_y_consultas_populares, consultado el 12 de junio de 2019.
- *Constitución Política de la Ciudad de México*, México, artículo 25, disponible en:
http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf, consultado el: 12 de junio de 2019.
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, artículo 21, disponible en:
https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf, consultado el: 20 de junio 2019.
- *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, artículo 25, disponible en:
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2000.pdf>, consultado el: 21 de junio 2019.

- *Carta Democrática Interamericana*, artículos 6 y 7,, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2000.pdf>, consultado el: 22 de junio de 2019.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, artículo 35, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>, consultado el: 3 de julio de 2019.
- *Ley Federal de Consulta Popular*, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>, consultado el 6 de marzo de 2018.
- *Código de Instituciones y procedimientos electorales de la Ciudad de México*, artículo 10, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatat/Ciudad%20de%20Mexico/wo120215.pdf>, consultado el 6 de mayo de 2019.
- *Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014*, disponible: <https://app.vlex.com/#vid/739754565>, consultado el 04 de Mayo de 2019.

- *Suiza aprueba en referéndum incorporar la bicicleta en su Constitución*, ABC, sociedad, Sevilla, 14 de agosto de 2018, disponible en: https://www.abc.es/sociedad/abci-suiza-aprueba-referendum-incorporar-bicicleta-constitucion-201809241054_noticia.html, consultado el 10 de julio de 2019.
- *Los suizos, campeones de las urnas*, Democracia Directa, SWI, Swissinfo.ch, 12 de abril de 2010, Suiza, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/politica/democracia-directa_los-suizos--campeones-de-las-urnas/8343636, consultado el día 5 de julio de 2019.
- *BBC, News mundo, Que es el Brexit y otras preguntas básicas para entender la salida de Reino Unido de la Unión Europea*, Inglaterra, 12 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46521624>, consultado el 8 de julio de 2019.
- *BBC, News mundo, Brexit: la primera ministra de Escocia, Nicola Sturgeon, quiere celebrar otro referendo de independencia si Reino Unido abandona*

la Unión Europea, Inglaterra, 24 de abril de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48041754>, consultado el 9 de julio de 2019.

- *BBC Mundo, te explica las claves de la disputa entre España y Cataluña por la votación de independencia del 1 de octubre*, Inglaterra, disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/multimedia/2017/09/29/video-bbc-mundo-te-explica-las-claves-de-la-disputa-entre-espana-y-cataluna-por-la-votacion-de-independencia-del-1-de-octubre/>, consultado el 17 de julio de 2018.
- *Constitución Política de Ecuador*, artículo 104, disponible en: <https://app.vlex.com/#MX/vid/631446215>, consultado el: 1 julio 2019.

- *El país internacional, consulta popular, Ecuador elimina la reelección indefinida y pone fin a la era Correa*, España, 5 de febrero 2018, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/02/04/america/1517770527_944169.html, consultado el 2 de Julio de 2019.
- *El universo, consulta 2018, ver resultados en todo el Ecuador*, Ecuador, disponible en: <https://www.eluniverso.com/resultados-consulta-popular-2018-ecuador>, consultado el 3 de julio de 2019.
- *Constitución Política de Colombia* (1991), artículos 103, 104, 105 y 106, disponible en: https://app.vlex.com/#WW/search/*/constitucion+de+colombia/WW/vid/42867930, consultado el 6 de julio de 2019.
- *BBC, News mundo, ¿Se puede combatir la corrupción con un referendo? En Colombia creen que sí*, 26 de agosto de 2018, Inglaterra disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45289771>, consultado el 5 de julio de 2019.
- *Trece noticias, Todo lo que debes saber sobre la*

consulta del 26 de agosto, Colombia, 25 de agosto de 2018, disponible en: <https://canaltrece.com.co/noticias/consulta-anticorrupcion-2018-tarjeton-fecha-26-de-agosto/>, consultado el 5 de julio de 2019.

- *El país internacional, La consulta anticorrupción en Colombia no supera (por poco) el umbral para ser aprobada*, España, 27 de agosto de 2018, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/08/26/colombia/1535315276_191058.html, consultado el 6 de julio de 2019.
- *El tiempo, Se cae la consulta anticorrupción: reviva los resultados*, Colombia, 27 de agosto de 2018, disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/partidos-politicos/resultados-de-la-consulta-anticorrupcion-de-2018-en-colombia-260372>, consultado el 6 de julio de 2019.
- *proceso.com.mx, Nuevo aeropuerto del Peñismo, las seis pistas de la corrupción*, México, 27 de marzo de 2018, disponible en:

<https://www.proceso.com.mx/527630/nuevo-aeropuerto-del-penismo-las-seis-pistas-de-la-corrupcion>, consultado el día 3 de junio de 2019.

- *BBC, News mundo, Texcoco: cancelan definitivamente la construcción del nuevo aeropuerto de México*, Inglaterra, 4 enero de 2019, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46765590>, consultado el día 3 de junio de 2019.
- *RT sepa más, La consulta por el nuevo aeropuerto de México al detalle: un debate polémico y con datos engañosos*, 25 de octubre de 2018, disponible en: <https://actualidad.rt.com/actualidad/293312-consulta-aeropuerto-mexico-detalle-discusion>, consultado el 3 de junio de 2019.
- *proceso.com.mx, Consulta tumba el proyecto del NAIM en Texcoco; gana opción de Santa Lucía, México*, 28 de octubre de 2018, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/557248/consulta-tumba-el-proyecto-del-naim-en-texcoco-va-aeropuerto-en-santa-lucia>, consultado: el 3 de junio del 2019.

- *El país internacional, La turbulenta semana en la que López Obrador canceló el aeropuerto de México, España, 03 de noviembre de 2018, disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/11/03/mexico/1541205186_993372.html, consultado el 3 de junio de 2019.*
- *Excelsior, Antes de noviembre estudios de impacto ambiental del tren maya, México, 2 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/antes-de-noviembre-estudios-de-impacto-ambiental-de-tren-maya/1310691>, consultado el 7 de junio de 2019.*
- *BBC News mundo, Consulta Ciudadana de AMLO en México: aprueban el Tren Maya y otros 9 proyectos del presidente electo López Obrador, Inglaterra, 26 de noviembre de 2018, disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46350407>, consultado el día 7 de junio de 2019.*
- *Excelsior, Diputados aprueban dictamen sobre consulta popular y revocación de mandato, México, 15 de marzo de 2019, disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/diputados->*

aprueban-dictamen-sobre-consulta-popular-y-revocacion-de-mandato/1301928, consultado el: 22 julio 2019.

- *Comisión de puntos Constitucionales*, Cámara de Diputados, México, pp. 61 y 62, disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/132586/663608/file/Dictamen-Consulta-Popular-y-Revocacion-de-Mandato.pdf>, consultado el: 18 de julio 2019.
- *El Heraldo de México*, *Nadie está pidiendo la revocación de mandato: Miguel Ángel Mancera*, México, 18 de junio de 2019, disponible en: <https://heraldodemexico.com.mx/tv/destacadas/nadie-esta-pidiendo-la-revocacion-de-mandato-miguel-angel-mancera/>, consultado el 20 de julio de 2019.
- *el Heraldo de Chiapas*, *Tren Maya, sin los estudios ambientales*, México, 10 de junio de 2019, disponible en: <https://www.elheraldodechiapas.com.mx/local>, consultado el: 27 de junio de 2019