

# LAS DETERMINACIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR

Sumario:

- I. Mecanismos de la Democracia Directa
- II. La Consulta Popular vía Referéndum
- III. La Reforma Constitucional de 2012
- IV. Análisis del marco constitucional y legal de la consulta popular
- V. Las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- VI. Conclusiones
- VII. Fuentes

*The determinations  
of México's Supreme Court  
a popular consultation*

**Diego Enrique  
Ramírez García\***

*\*Máster Oficial en Democracia y Buen Gobierno por la Universidad de Salamanca, Máster Propio en Derecho Penal y Máster Oficial en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla. Se ha desempeñado como profesor de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Guanajuato, ha ocupado diversos cargos públicos en el Instituto Nacional Electoral, actualmente siendo el titular de la Unidad de Transparencia del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.*

## Resumen:

Ante la creciente desafección y desencanto de los ciudadanos por la democracia representativa, ha surgido la introducción de mecanismos de la democracia directa como la consulta popular, que busca ser un canal de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Actualmente en México se cuenta con la consulta popular reconocida por el marco constitucional y legal como un derecho político de los ciudadanos.

## Palabras clave:

- Democracia directa
- Consulta popular
- Resolución
- Constitucionalidad
- Materias vedadas
- Interpretación

Así pues, el presente trabajo pretende generar algunos apuntes de carácter conceptual sobre la democracia directa y la consulta popular, además realizar un análisis jurídico del marco constitucional y legal del mencionado derecho, y por último, realizar un análisis de las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con motivo de la revisión de la constitucionalidad de las materias de la consulta popular sometidas a su consideración.

## Abstract:

Given the growing disaffection and disenchantment of citizens for representative democracy, the introduction of mechanisms of direct democracy such as popular consultation has emerged, which seeks to be a channel for citizen participation in public affairs. Currently in Mexico there is a popular consultation recognized by the constitutional and legal framework as a political right of citizens.

Thus, this work aims to generate some conceptual notes on direct democracy and popular consultation, as well as carry out a legal analysis of the constitutional and legal framework of the aforementioned right, and finally, carry out an analysis of the resolutions issued by the Mexico's Supreme Court on the occasion of the review of the constitutionality of the matters of the popular consultation submitted for its consideration.

## Keywords:

- Direct democracy
- Popular consultation
- Resolution
- Constitutionality
- Prohibited matters
- Interpretation



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La incipiente  
democracia mexicana  
atraviesa por una crisis  
de representación,  
ya que existe  
un hartazgo social  
de los ciudadanos  
frente a la clase política.*

La incipiente democracia mexicana atraviesa por una crisis de representación, ya que existe un hartazgo social de los ciudadanos frente a la clase política. Los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes.

Ante dichas circunstancias, la ciudadanía ha pugnado por una mayor participación en los asuntos de interés colectivo, su intervención pues en la discusión y toma de decisiones en la dimensión de lo público, que le otorgue un mayor protagonismo e influencia en la confección de la agenda pública.

En respuesta a dicho problema, el gobierno mexicano llevó a cabo la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, que introduce mecanismos de la democracia directa como la consulta popular y la iniciativa legislativa.

Con dicha medida, no se pretende sustituir a la democracia representativa sino en todo caso corregirla y complementarla, pero principalmente se busca empoderar al ciudadano y hacerlo participe de las decisiones políticas.

## I. MECANISMOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en adelante (CPEUM), reconoce a la consulta popular como un derecho político para los ciudadanos, por lo que representa un gran avance para la consolidación democrática en nuestro país, sin embargo, existen requisitos en la legislación que hacen difícilmente practicable este derecho, aunado a una gran cantidad de materias vedadas, esto es, que no pueden ser objeto de consulta popular.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en adelante (SCJN) cumple un papel protagónico en el proceso de consulta popular pues una vez que se cumplen los requisitos para su activación, la revisión de la materia de la consulta es sometida a consideración de nuestro más Alto Tribunal. En este sentido, las resoluciones de la SCJN han frenado en la mayoría de las veces el ejercicio de este derecho al declarar la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, por tanto, es necesario, conocer cuáles son los argumentos utilizados por dicho Tribunal a través del análisis de sus resoluciones.

Los instrumentos de democracia directa, han sido asociados con un intento de dar respuesta a la creciente insatisfacción ciudadana con las instituciones de la democracia representativa, a través de la apertura de canales de intervención directa de la ciudadanía (AA. VV. 2001, citado por Ruth, S., y Welp, p. 2, 2015).

En efecto, basta con observar los datos del Latinobarómetro (2018) que arrojan cifras alarmantes en los niveles de satisfacción con la democracia, en el caso de México el porcentaje de satisfacción es del 16% de los ciudadanos, a lo anterior, debe sumarse la creciente desconfianza en las instituciones democráticas como el Congreso de la Unión y los partidos políticos, que cuentan tan solo con el 22% y el 11% de la confianza ciudadana, respectivamente.

En este contexto, bajo la democracia representativa los votantes deciden a qué candidato y partido desean elegir para que éste tome decisiones en su representación, mientras que a través de la democracia directa los ciudadanos quedan habilitados para decidir por sí mismos sobre asuntos



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

concretos, no delegando la toma de decisión en favor de sus representantes (Ellis, 2007, p.4).

En este sentido, Norberto Bobbio 1986, expone que *para que haya democracia directa en el sentido propio de la palabra, es decir, en el sentido de que directo quiere decir que el individuo participa en primera persona en las deliberaciones que le atañen, es necesario, en primer lugar, que entre los individuos deliberantes y la deliberación que lo involucra, no haya ningún intermediario*. Así pues, los representantes electos, quedan fuera del mecanismo de la democracia directa, para dar espacio a la ciudadanía como eje principal en la toma de decisiones sobre la agenda pública.

Existen diversos mecanismos de participación ciudadana que son considerados como una tipología de la democracia directa. Al respecto, Ellis (2007), sostiene que los tres mecanismos principales de la democracia directa, son el referéndum, la iniciativa ciudadana y la revocatoria de mandato (p. 3-4),

siendo pues que cada uno de dichos mecanismos merece un análisis particular, sin embargo únicamente se abordará el referéndum o también conocido como consulta popular.

Así pues, de lo expuesto con anterioridad es factible determinar que el referéndum corresponde o pertenece a los mecanismos tradicionales y principales de la democracia directa, aunque cabría hacer especial hincapié en que el referéndum, constituye una modalidad de la consulta popular. Corroborar lo anterior Martín (2012) quien aduce que las consultas populares son el género dentro del cual se encontrarían entre otras especies el referéndum (p. 106). Al respecto, Zovatto (2014) refiere que en América Latina la consulta popular, el referéndum o el plebiscito, son términos que se utilizan de forma indistinta (p.16).

En consecuencia, podemos válidamente establecer que al utilizar el término referéndum como mecanismo de la democracia directa, hacemos alusión de manera directa a la consulta popular. Así pues, por cuestión práctica, en lo subsecuente, al aludir a los términos “consulta

popular” y “referéndum”, se entenderá que nos referimos a la consulta popular vía referéndum.

## **II. LA CONSULTA POPULAR VÍA REFERÉNDUM**

El referéndum, como instrumento de la democracia directa es una apuesta para lograr una participación más directa de los ciudadanos en los temas públicos. En este contexto, es necesario tener un acercamiento conceptual de la consulta popular o referéndum, sin pretender desde luego agotar su estudio en este trabajo.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

En este contexto, para Sartori (1993) el referéndum hoy en día se limita a ser un instrumento de decisión que se añade a las elecciones como un segundo canal de la manifestación de la voluntad popular (p. 348).

En términos similares Ellis (2007), sostiene que el referéndum es el término dado a un voto directo sobre una propuesta específica, en contraste con los votos emitidos en unas elecciones que se hacen en relación con partidos políticos o candidatos en general y que reflejan las diferencias de los votantes sobre diferentes propuestas. Además señala que los referendos pueden celebrarse en relación con circunstancias particulares o, en lo referente, a reformas políticas específicas, pero en general refieren a temas de mucha significación política (p. 5).

Existen pues, algunos elementos comunes de las posturas que preceden, que pueden ayudar a una construcción básica del concepto de referéndum o consulta popular, a saber:



- Es el voto directo sobre una propuesta específica llevada a cabo por todos los ciudadanos.
- Se decide sobre cuestiones problemáticas en términos políticos sobre los que no existe un claro consenso.
- Esa decisión se materializa como la voluntad del pueblo.

Ahora bien, el concepto de la consulta popular o referéndum tiene sus partidarios, así como sus opositores, lo anterior significa que existe una discusión permanente sobre dicho instrumento de participación ciudadana y en consecuencia, diversas posturas de las cuales podemos mencionar algunas:

Entre los adeptos hacia el referéndum se ha mencionado que ante una creciente apatía y desilusión con las formas tradicionales de democracia, la democracia directa puede ayudar a recuperar el compromiso de los votantes con la política y la democracia.

Otro argumento a favor, consiste en que los referendos pueden ser utilizados para resolver problemas po-

líticos, particularmente por inercia gubernamental (Ellis, 2007, p.5).

Finalmente, otro argumento señala que el referéndum tiene la utilidad añadida de reforzar la norma jurídica ratificada con el plus de legitimidad que supone contar con la aprobación expresa y manifestada libremente por la ciudadanía, es decir, el referendo actuaría como un mecanismo de legitimación (Sabater, 1982, citado por Ramírez, p. 177, 2010).

Por otro lado, las posturas en contra del referéndum, apuntan a las deficiencias que presenta dicho instrumento de participación ciudadana, incluso catalogándolo como un mecanismo que no resuelve todos los conflictos y que no genera un nivel alto de participación de los ciudadanos como se espera, inclusive con escasos efectos sociales, pues es meramente consultivo.

Al respecto, Sartori (1993) sostiene que el referéndum está dentro de los casos en los que el principio mayoritario comporta resultados de suma cero. En este sentido, señala que el referéndum es una decisión típica de un solo golpe (*one shot*), que le corta la cabeza al toro, es decir, quien gana lo gana todo, quien pierde lo pierde todo (p. 348- 349).



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*En el referendo  
las posibles respuestas  
a la pregunta  
planteada por la  
consulta popular  
se limitan  
a la alternativa sí/no.*

Aunado a lo anterior otros autores han sostenido como límites o desventajas del referéndum, los siguientes:

En el referendo las posibles respuestas a la pregunta planteada por la consulta popular se limitan a la alternativa sí/no, por ello, limita considerablemente el número de cuestiones a tratar y dificulta el planteamiento de cuestiones complejas.

- Existen bajos niveles de participación en los referendos.
- El efecto de socialización política del ciudadano mediante este instrumento de la democracia participativa no es muy alto, ya que se agota con el ejercicio del voto en la consulta popular.
- El nivel de información de los votantes tiende a ser bajo.
- Los referendos pueden prestarse a fenómenos demagógicos.

- Es un procedimiento costoso. (Dienel y Harms, 2000, citado por Ramírez, p. 178, 2010).

Como es de advertirse, las diversas posturas han llevado a una interminable discusión sobre las bondades y desventajas que representa el referéndum o la consulta popular, no obstante, es un hecho que el mecanismo ha sido adoptado en diversas latitudes pese a sus numerosas críticas, por lo que es necesario llevar a cabo un estudio de su diseño jurídico en el caso mexicano, así como su ejercicio en la práctica para estar en posibilidad de identificar el despliegue de sus bondades a la democracia o bien sus desventajas que lleven a confirmar sus críticas.

### **III. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2012**

En el mes de diciembre de 2009, el entonces Presidente de la República Felipe Calderón, presentó una ambiciosa iniciativa, que fue

seguida por cuatro iniciativas más de parte de los partidos políticos con representación en el Congreso (dos del PRI, una del PRD-PT-MC y una del PVEM) en los primeros meses del año siguiente.

El diagnóstico que hacían las distintas fuerzas políticas sobre el sistema político era relativamente similar y podría resumirse de la siguiente forma: el sistema presidencial en su actual configuración se encuentra agotado y ese agotamiento se refleja en ineficacia, falta de acuerdos, lentitud en la toma de decisiones, desprestigio de la política e insatisfacción con la democracia.

De esta manera los objetivos generales que perseguían dichas iniciativas eran hacer más gobernable, más eficiente, más responsable y más transparente el ejercicio de gobierno. Además, y es la parte que interesa a nuestro estudio, buscaba empoderar al ciudadano, acercarlo o hacerlo partícipe de las decisiones (Amparo, 2014, p. 68).

Así pues, las iniciativas fueron analizadas y dictaminadas por la LXI Legislatura del Congreso de la Unión (2009-2012) y la reforma fue publicada el 9 de agosto de 2012, misma que fue identificada como “reforma política”.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La consulta popular  
es reconocida como  
un instrumento  
de participación  
ciudadana a través  
de la emisión  
del voto libre, secreto,  
directo, personal  
e intransferible  
(art. 4 LFCP).*

En efecto, los temas materia de modificación constitucional fueron, entre otros, candidaturas independientes, los relacionados con la participación directa de los ciudadanos como la iniciativa legislativa y la consulta popular.

Por primera vez en la historia del constitucionalismo mexicano, son introducidos estos mecanismos, pero no es por una casualidad misma, sino porque la clase gobernante había advertido el creciente descontento de los ciudadanos hacia sus representantes, las instituciones y los partidos políticos.

Así, fue el comienzo del derecho político de los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia constitucional, plasmado en la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM. Este dispositivo constitucional, cuenta con la Ley Federal de Consulta Popular en adelante LFCP, como su ley reglamentaria, la cual en fecha 14 de marzo de 2014 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

No obstante lo anterior, el 20 de diciembre de 2019 fue publicado en el

Diario Oficial de la Federación, una nueva reforma constitucional en materia de consulta popular y revocación de mandato. A través de dicha reforma, se adiciona al texto de la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM, la posibilidad de consultar temas de trascendencia regional y no solo nacional, además amplía el catálogo de los temas que no pueden ser objeto de la consulta popular, asimismo se especifica que la consulta popular se realizará en el mes de agosto y no así el día de la jornada electoral.

Ante esta reforma constitucional fue modificada la LFCP a efecto de armonizar el texto legal con las nuevas adiciones constitucionales.

Como es de advertirse la consulta popular es un derecho político de los ciudadanos incluido recientemente en el texto constitucional, mediante el cual se pretende empoderar a la ciudadanía e involucrarla en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Asimismo, dicho derecho en su escaso tiempo de vigencia, ha sido objeto de modificaciones tanto constitucionales como legales, por lo que se esperaría que estas modificaciones posibiliten un mayor y

accesible ejercicio del derecho, sin embargo en la realidad dicha esto parece muy lejano.

## **IV. ANÁLISIS DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA CONSULTA POPULAR**

Como ha quedado patente en el apartado anterior, la consulta popular es un derecho político de los ciudadanos, enmarcado en la fracción VIII del art. 35 de la CPEUM. Así pues, para un mejor análisis de dicho derecho se abordarán cada uno de los elementos que conforman su estructura en el texto constitucional, complementando su estudio con lo previsto en la LFCP.

### ***1. La consulta popular y su objeto:***

La consulta popular es reconocida como un instrumento de participación ciudadana a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible (art. 4 LFCP).



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

En este sentido, un primer requisito para el ejercicio de dicho derecho constitucional es que la consulta popular verse sobre temas de trascendencia nacional o regional.

La trascendencia nacional implica que en el tema propuesta para la consulta popular concurren dos elementos, esto es, que repercuta en la mayor parte del territorio nacional y que impacte en una parte significativa de la población.

Por su parte, la trascendencia regional implica que deben presentarse también dos elementos, que repercuta en una o más entidades federativas y que impacte significativamente en los habitantes de la entidad o de las entidades federativas.

En este sentido, la trascendencia nacional y regional atiende a ámbitos territoriales y su impacto en la población que habite los mismos, no obstante, consideramos que resultan conceptos ambiguos que generan por tanto incertidumbre, abriendo en gran medida el campo de discrecionalidad del intérprete.

## ***2. Sujetos legitimados para solicitar consulta popular***

De acuerdo con el texto constitucional, los sujetos legitimados para solicitar consulta popular son los siguientes:

**a) Presidente de la República.**

Sobre el particular debe señalarse que la LFCP (art. 16) refiere que el titular del ejecutivo federal podrá presentar una petición cada jornada de consulta popular, lo que significa que tendrá derecho solo a presentar una petición de consulta cada año. Asimismo, la petición podrá ser presentada ante cualquiera de las cámaras y deberá ser aprobada por la mayoría de cada una de éstas.

**b) El equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.**

De acuerdo a la integración de las Cámaras del Congreso de

la Unión, el porcentaje que se requiere para activar la petición de la consulta popular, en el caso de la Cámara de Senadores, al menos, 43 legisladores y en el caso de la Cámara de Diputados, al menos, 165 diputados.

La petición podrá ser presentada ante cualquiera de las cámaras y será objeto de convocatoria solo aquella que sea aprobada por la mayoría de las cámaras del Congreso de la Unión, sin que pueda ser más de una.

**c) Los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores cuando se trate de consultas populares de temas de trascendencia nacional. Por otro lado, se requiere al menos al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, cuando se trate de temas de trascendencia regional.**

Los ciudadanos podrán presentar más de una petición, ante la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda y la convocatoria se expedirá cuando se



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

reúna el apoyo ciudadano mencionado, previa declaración de constitucionalidad y aprobación de trascendencia nacional o regional a cargo de la SCJN.

Respecto al apoyo necesario para las consultas de temas de trascendencia nacional, el 2% de la lista nominal de electores, equivale a 1, 818,806 ciudadanos, según el corte al 20 de agosto de 2021, en donde el total de registros es de 90,940,320. (Instituto Nacional Electoral, 2021). Quizá dicho requisito excesivo, limite la posibilidad de que exista alguna petición de consulta popular esencialmente ciudadana.

### ***3. Autoridad que convoca a Consulta Popular***

El Congreso de la Unión es la instancia que emitirá la convocatoria para la consulta popular (arts. 26 a 28 LFCE), para ello, previamente la materia objeto de la consulta deberá ser declarada constitucional por el Pleno de la SCJN y tratándose de peticiones ciudadanas además haya calificado la trascendencia nacional o regional. En el caso de las peticiones formuladas por los otros



sujetos legitimados para solicitar consultas populares la trascendencia nacional o regional será calificada por la mayoría de los legisladores presentes de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.

Así pues, una vez que la SCJN declare la constitucionalidad de la materia de la consulta, el Congreso de la Unión expedirá la convocatoria, la cual notificará al INE para efectos de su organización.

#### **4. Materias vedadas o restringidas**

La CPEUM así como la LFCP (art. 11) establecen un catálogo de materias que no podrán ser objeto de consulta popular, a saber:

- a)** La restricción de los derechos humanos reconocidos por la CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías de su protección;
- b)** Los principios consagrados en el art. 40 de la CPEUM;

- c)** La materia electoral;
- d)** La seguridad nacional, la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente;
- e)** La permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular;
- f)** El sistema financiero ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y
- g)** Las obras de infraestructura en ejecución.

Desde nuestro punto de vista dicho catálogo resulta una limitación excesiva para el ejercicio del derecho político, las materias son muy genéricas y por tanto crean incertidumbre, además dicha ambigüedad abre en gran medida el campo de discrecionalidad del intérprete.

Aunado a lo anterior, el catálogo de referencia contiene muchos temas que son de gran interés para la ciudadanía, por lo tanto, al encontrarse restringidos, no genera ningún incentivo para los ciudadano la activación de dicho mecanismo, por tanto dicho listado inhibe la participación ciudadana.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

## ***5. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

Como ya se ha señalado con antelación, las consultas populares serán calificadas previamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de evitar que se consulten temas que vayan en contra de la Constitución (Carbonell, 2014, p.78).

En efecto, la intervención de la SCJN tiene como objetivo emitir una resolución por la que se determine si la materia de la consulta popular es acorde con la Constitución.

La resolución deberá determinar si el tema materia de la consulta es de “trascendencia nacional” y si el tema se puede encuadrar o no en alguno de los supuestos vedados a la consulta popular (Gutiérrez, 2012, p. 56).

La LFCP (arts. 26 frac. II, 27 frac. III y 28 frac. IV) es clara al señalar que la SCJN una vez que reciba la solicitud

- b) Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta.
- c) Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las 24 horas siguientes a su emisión.

del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de la consulta, 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, que emplee lenguaje neutro, sencillo, comprensible y, en su caso, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

La resoluciones que emita la SCJN serán definitivas e intacables, por lo que en caso de declarar la inconstitucionalidad del tema de la consulta, se archivará como asunto totalmente concluido por parte de la Cámara correspondiente.

## ***6. Atribuciones del Instituto Nacional Electoral.***

El Instituto Nacional Electoral, en adelante INE, tendrá a su cargo en forma directa la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta. Cuando la convocatoria sea por parte de la ciudadanía, también le corresponderá manifestar que se haya satisfecho el 2% de las firmas exigido por la Constitución (Carbonell, 2014, p.78).

La participación del INE en el proceso de realización de la consulta



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La imparcialidad  
institucional en  
el desarrollo del  
procedimiento de  
la consulta popular  
debe ser clave  
en su éxito.*

popular es determinante, y así de conformidad con la LFCP (art. 35 a 63) corresponde a dicho Instituto:

- a)** La verificación del apoyo ciudadano;
- b)** La organización de la consulta popular;
- c)** La difusión de la consulta;
- d)** Llevar a cabo los actos previos a la jornada;
- e)** Llevar a cabo la jornada de la consulta popular;
- f)** Realizar el cómputo y declarar los resultados, y
- g)** Declarar la validez del proceso de consulta.

La imparcialidad institucional en el desarrollo del procedimiento de la consulta popular debe ser clave en su éxito, la información durante difusión de la consulta deberá ser objetiva y clara de tal manera que se dote al ciudadano de los elementos suficien-

tes para discernir al momento de emitir su voto.

## ***7. Temporalidad en que se realiza la jornada de consulta popular.***

A partir de la reforma constitucional de 2019, la jornada de consulta popular quedó establecida para llevarse a cabo el primer domingo de agosto, lo que significa que podrán realizarse de manera anual. Lo anterior, representa una progresividad del derecho político materia de análisis, pues antes de dicha reforma la jornada de consulta popular se realizaba el mismo día de la jornada electoral federal, por lo que solo podía realizarse cada tres años.

## ***8. Vinculatoriedad de la consulta popular.***

Para que los resultados de la consulta popular sean obligatorios para los poderes públicos, se requiere que exista una participación de al menos, el 40% de los inscritos en la

lista nominal de electores (Carbone-ll, 2014, p.78).

De acuerdo con lo señalado en la LFCP (art. 64), si el resultado de la consulta cumple con dicha participación, será vinculatorio para los poderes ejecutivo y legislativo federales así como para las autoridades competentes y tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaración de validez.

Como se ha mencionado, actualmente la lista nominal de electores cuenta con 90,940,320 de registros, por lo tanto el 40% requerido para la vinculatoriedad de la consulta es equivalente a 36,376,128 de ciudadanos, por lo tanto, obtener dicho nivel de participación representa un gran obstáculo para que pueda cristalizarse un ejercicio de consulta popular.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

## V. LAS DETERMINACIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Desde su introducción en la Constitución, la consulta popular ha sido activada en cuatro ocasiones en el año 2014 y una en 2021, sin que haya sido fructífera en ninguno de los casos.

En este contexto, la intención de este apartado es abordar el estudio de las resoluciones realizadas por la SCJN en torno a las peticiones de consultas, destacando los argumentos más importantes que le permitieron arribar a este Alto Tribunal a sus determinaciones.

El estudio se realizará en base al orden cronológico y número de expediente otorgado por nuestra SCJN, a cada uno de los casos.

## 1. Expediente 1/2014

Los peticionarios de la consulta popular hicieron valer su derecho en fecha 4 de diciembre de 2013 ante la SCJN, entre los ciudadanos se identificaba a algunos legisladores del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En efecto, la materia de la consulta popular versaba sobre la modificación de los arts. 27 y 28 de la CPEUM. Los ciudadanos solicitantes argumentaban su inconformidad en contra de las iniciativas que se habían presentado ante el Congreso de la Unión, relacionadas con el sector energético del país.

Nuestro más Alto Tribunal, resolvió la petición de consulta popular en cita mediante resolución de fecha 27 de marzo de dos mil catorce, bajo el expediente 1/2014<sup>1</sup>.

---

<1> Consulta trámite previsto en el párrafo segundo de la fracción II, del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Pleno, Expediente 1/2014.

En dicha ocasión, el Máximo Tribunal no se emitió respecto de la constitucionalidad de la materia de la consulta sometida a su consideración, sino que estimó que al carecer de legitimación los ciudadanos solicitantes, dicha consulta era improcedente y en consecuencia fue desechada de plano.

En efecto, la SCJN sostuvo que la constitución prevé el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia constitucional y solicitar al Congreso de la Unión que emita las convocatorias respectivas, “*Sin embargo, ello no da lugar a estimar que los promoventes “en su calidad de ciudadanos mexicanos” estaban en aptitud legal de solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de una consulta popular, aún cuando a la fecha que formularon su petición no se había expedido la ley reglamentaria de la norma constitucional en análisis y que previamente hayan instado ante el Congreso de la Unión la convocatoria respectiva, ya que es a este órgano legislativo al que le corresponde solicitar a este Alto Tribunal que se pronuncie sobre el particular*”.

En consecuencia, en dicha ocasión nuestro más Alto Tribunal no entró



al estudio del fondo del asunto, para efecto de determinar la constitucionalidad del tema materia de la consulta popular sometida a su consideración.

## ***2. Expediente 2/2014***

La petición de consulta popular fue presentado el 10 de septiembre de 2014 por un grupo de ciudadanos ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados bajo el nombre “Petición de Consulta Popular: Ingreso Digno para los Trabajadores”. Entre dicho grupo, se encontraban algunos miembros del Partido Acción Nacional (PAN).

La SCJN emitió la resolución respectiva en fecha 29 de octubre de 2014, bajo el expediente 2/2014<sup>2</sup>. Así pues, la materia de la consulta popular versaba sobre la siguiente pregunta:

*“¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comi-*

---

<2> *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno, Expediente 2/2014.*



*sión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?”*

En este tenor, nuestro Máximo Tribunal determinó que la materia objeto de la consulta popular sometida a su consideración, era inconstitucional, ya que incidía en los “ingresos y gastos del Estado”, así como en la “restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución”, límites reconocidos por el texto Constitucional y por tanto, a juicio de la SCJN dicha materia de la consulta contravenía lo dispuesto por el apartado tercero de la fracción VIII, del art. 35 de la CPEUM.

En esta tesitura, los solicitantes de la consulta argumentaban que el propósito sobre el cual versaba esta era *“modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL, y con ello garantiza la de las necesidades del trabajador y su*

*familia, y se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia constitución mexicana”.*

Dentro los argumentos sostenidos por la SCJN, en primer lugar podemos subrayar que el tema materia de la consulta fue calificado como de “trascendencia nacional” ya que a su consideración, ésta versaba sobre el salario mínimo que toda persona tiene derecho a recibir, lo que impactaba en la clase trabajadora a nivel nacional.

No obstante lo que precede, el Alto Tribunal señaló que la consulta de mérito no puede ser objeto de consulta popular, exponiendo que la materia tiene que ver con los “ingresos y gastos del Estado”, entre los argumentos al respecto precisó: *“pues si bien el salario mínimo es un derecho de los trabajadores previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional, no puede desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos que hacen referencia al concepto de salario mínimo ya sea de manera directa o indirecta, puesto que este concepto ha sido utilizado en una gran cantidad de legislación de orden tributaria y financiera, precisamente la consulta tiene esa finalidad, determinar nuevas bases para fijar el salario mínimo”.*



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

Por otro lado, se estableció que la materia de la consulta incidía en la prohibición relativa al tema de la “restricción de derechos humanos reconocidos por la Constitución”, toda vez 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”*.

Aunado a ello, se subraya que el art. 123, fracción VI, párrafo 2º de la CPEUM, reconoce la existencia del derecho humano de naturaleza social de percibir un salario mínimo, el cual es fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, tomando como elementos: el orden material, social, cultural y el aseguramiento de la educación obligatoria.

Se expone en la resolución que lo que pretende la consulta es que dicha Comisión Nacional de Salario Mínimos fije un nuevo salario mínimo, no con sus elementos habituales, sino de conformidad con la línea de bienestar definida por el Consejo Nacional de Evaluación

de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En este sentido se subraya que el CONEVAL establece su línea de bienestar en lineamientos y criterios generales para la definición, justificación y medición de la pobreza, como aquel parámetro que permite identificar a aquella población que no cuentan con recursos suficientes para adquirir bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. En consecuencia la SCJN señala que los parámetros del CONEVAL no se adecuan a lo exigido por el art. 123 CPEUM.

En el presente caso resulta interesante acudir a las posturas de dos Ministros que emitieron en su momento su voto particular.

En lo que interesa, el Ministro José Ramón Cossío Díaz sostuvo que las consecuencias o efectos que pudiera generar la consulta popular en caso de aprobarse, no pueden ser analizadas y valoradas por el Alto Tribunal, pues las consecuencias las asume la ciudadanía al activar el mecanismo.

Respecto del fondo del asunto y con motivo de su disenso sostuvo que la

materia objeto de la consulta sí resulta viable por varias razones. En primer lugar, porque no restringe ningún derecho humano reconocido por la CPEUM, ya que el derecho a percibir un salario mínimo es en sí mismo un derecho humano de naturaleza social establecido en el art. 123 de la CPEUM que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una familia, en el orden material social y cultural y proveer a la educación obligatoria de los hijos. Por ello, defiende que la pretensión de la fijación de uno nuevo que tenga asegurado un mínimo no puede ser de ninguna manera restrictivo de este derecho humano.

Aunado a lo anterior, el Ministro Cossío estimó que el salario mínimo como un derecho constitucional, no se refiere directamente a los ingresos y gastos del estado, pues su objeto no está relacionado con ninguno de los elementos del sistema financiero conforme a los numerales 72 h) y 74 de la CPEUM. Precisa que si bien podría decirse que el salario mínimo tiene una relación indirecta con los gastos del Estado en lo que concierne a pago de salarios y pensiones, pero ello no puede ser impedimento para la procedencia de la consulta.

Por otro lado, el Ministro de referencia, apunta que la interpretación mayoritaria respecto de la materia



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La SCJN tiene que 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 sí” se logra hacer efectivo el acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que imposibiliten su acceso.*

de ingresos y gastos del Estado, es en un sentido amplio, lo que restringe la posibilidad de la consulta. Subraya que la interpretación en sentido amplio de los temas excluidos de la consulta socava la finalidad de la misma como instrumento de democracia semidirecta, haciéndola impracticable.

Finalmente sostiene que la SCJN tiene que 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 sí” se logra hacer efectivo el

acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que imposibiliten su acceso.

Por su cuenta el Ministro Juan N. Silva Meza, expreso en su voto particular los siguientes argumentos: expuso que la consulta popular como mecanismo de la democracia directa debe considerarse como un instrumento que sirva para replantear el orden constitucional vigente, porque la soberanía del país recae en el pueblo, y éste tiene en todo momento el derecho de considerar la pertinencia de alterar, incluso en lo esencial su propia Constitución.

Nos llama la atención este punto, pues con tal argumento se reconoce el poder reformador intrínseco de la consulta popular como mecanismo de la democracia directa.

Respecto del fondo del asunto enfatiza que la materia de la consulta constitucional pretende la inclusión de un nuevo parámetro, el de la línea

del bienestar fijada por el CONEVAL, que sirva como mínimo y no como tope para fijar el salario mínimo.

### 3. Expediente 3/2014

De nueva cuenta los impulsores de la consulta popular son un grupo de ciudadanos organizados por el Partido de la Revolución Democrática PRD y Movimiento de Regeneración Nacional MORENA, la petición fue presentada ante la Cámara de Diputados el 3 de septiembre de 2014.

Nuestro Alto Tribunal resolvió la presente consulta popular mediante resolución de fecha 30 de octubre de 2014, bajo el expediente 3/2014<sup>3</sup>. El planteamiento sobre el que versaba la consulta de mérito era el siguiente:

*“¿Estás de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los numerales 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?”*

La SCJN estimó que al incidir en los ingresos y gastos del Estado el ob-

---

<3> Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión. Expediente 3/2014.



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*La consulta popular  
como un derecho  
humano establecido  
en el art. 35  
de la CPEUM,  
la interpretación  
de los derechos  
humanos debe ser  
la más benéfica  
para la persona,  
ya que de otro modo,  
se iría en contra  
sentido al art. 1º  
de la CPEUM.*

jeto materia de la consulta, en consecuencia, resultaba inconstitucional. En este tenor, los solicitantes pretendían someter a discusión de la ciudadanía el decreto de reformas de los numerales 25, 27 y 28 constitucionales, relacionados todos con el sector energético del país. Así pues, apuntaban algunas complejidades de dichas reformas como:

- a) Eliminación de las demás actividades que no sean de exploración y extracción de las áreas estratégicas de la Nación;
- b) Permiso de contratos con particulares nacionales y extranjeros en todas las áreas que correspondan a petróleos e hidrocarburos, y
- c) Las reglas especiales en materia de exploración y extracción de petróleo e hidrocarburos.

Así pues, de manera concreta nuestro Máximo Tribunal señaló: *“Este Tribunal Pleno encuentra que el desahogo de la presente consulta de manera directa*

*incidirá sobre los ingresos del Estado, pues por definición cualquier industria estatal, y sobretodo la energética, proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo”.*

Así pues para reforzar lo anterior, acudió a la literalidad del art. 27 de la CPEUM, el cual había sido modificado con motivo de las reformas a las que se refería la pregunta materia de la consulta, así pues dicho dispositivo reza:

*“Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria”.*

En consecuencia, el Alto Tribunal sostiene que del numeral transcrito, el Constituyente permanente creó una regla para la obtención de ingresos estatales provenientes de la exploración y extracción del petró-

leo y demás hidrocarburos, con lo cual se actualiza la materia vedada contenida en el art. 35, fracción VIII, numeral 3 de la CPEUM, en el sentido de que las consultas no tendrán por objeto los ingresos del Estado.

Finalmente subrayó que disposiciones como el art. 28 de la CPEUM y las disposiciones transitorias del Decreto aludido, prevén diversas normas dirigidas a regular los ingresos derivados de la industria petrolera.

En este contexto, la resolución de mérito propició el voto particular Ministro José Ramón Cossío Díaz el cual merece ser resaltado. En efecto dicho Ministro manifestó su inconformidad con el criterio mayoritario, ya que ésta parte de una interpretación amplia del concepto de “ingresos y gastos del Estado”.

A su juicio la consulta popular como un derecho humano establecido en el art. 35 de la CPEUM, la interpretación de los derechos humanos debe ser la más benéfica para la persona, ya que de otro modo, se iría en contra sentido al art. 1º de la CPEUM, de esta forma sostiene la misma postura que en la resolución del expediente 2/2014.

Asimismo, de manera categórica adujo que no puede afirmarse de



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

manera general que “por definición” cualquier industria estatal proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo, y que esto nos lleve de manera directa a declarar la inconstitucionalidad de la consulta de mérito.

Enfatizó que si confrontase la reforma objeto de consulta y el texto anterior de la constitución, se concluiría que la nueva redacción plasmada en la reforma, en ningún sentido altera (aumenta o disminuye) los ingresos o gastos del Estado, por lo que cambiaría únicamente la mecánica y las condiciones para su obtención.

Finalmente dicho Ministro insistió en que debe buscarse el “como sí” se logra hacer efectivo el acceso a la consulta popular, tal y como ya lo había hecho valer en la resolución del expediente 2/2014.

#### ***4. Expediente 4/2014***

La petición de consulta popular fue presentada ante la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores por un gru-



po de ciudadanos organizados por el Partido Revolucionario Institucional PRI.

La SCJN emitió su resolución en fecha 3 de noviembre de 2014, bajo el expediente 4/2014<sup>4</sup>. La materia de la consulta planteada se basa en la siguiente pregunta:

*“¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?”*

En este contexto nuestro Máximo Tribunal resolvió que la materia objeto de la consulta popular versaba sobre materia electoral, por lo que en consecuencia su objeto resultaba inconstitucional.

Entre algunos argumentos esgrimidos por los solicitantes destacan que la reducción de las Cámaras del

Congreso Federal, acarrearían beneficios como la disminución del gasto público que representa el Congreso de la Unión y que facilitaría la construcción de acuerdos entre los legisladores de las distintas fuerzas políticas, entre otros.

En esta tesitura el Alto Tribunal determinó que en la especie se colmaba el supuesto previsto en la fracción VIII del art. 35 de la CPEUM, en el sentido de que las consultas no tendrán por objeto la materia electoral. Arriba a tal conclusión aduciendo que la disminución de diputados de representación proporcional constituye un tema electoral dado que no se afecta exclusivamente a la conformación orgánica del poder legislativo del que se trate.

Así pues, el Pleno de la SCJN puntualizó que dado que la materia sobre la que versa la petición de consulta popular no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal sino que, acarrea directamente diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos y en su caso de los candidatos independientes, en las Cámaras del Congreso de la Unión.

---

<4> *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno, Expediente 4/2014.*



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

*Materia electoral  
debe entenderse  
como aquella referida  
a los procedimientos  
y reglas formales  
con base en los cuales  
los ciudadanos eligen  
a sus representantes  
para integrar  
los poderes  
en los que se deposita  
el gobierno.*

En este tenor, es conveniente acudir al voto particular expuesto por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se manifestó en contra de las consideraciones sostenidas en el proyecto.

En efecto, dicho Ministro subrayó que la integración de los poderes del Estado es una cuestión constitucional, más no electoral, bajo el siguiente argumento:

*“Así la materia electoral debe entenderse como aquella referida a los procedimientos y reglas formales con base en los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes para integrar los poderes en los que se deposita el gobierno. Lo cual resulta distinto de la integración de los poderes del Estado que resulta una cuestión constitucional, más no electoral.”*

Finalmente, concluyó que la materia de la consulta tendría por objeto modificar el principio de representatividad consagrado en el art. 40 de la CPEUM, ya que a través de la disminución del número de diputados plurinominales se altera la conformación

de un órgano legislativo que busca siempre la representatividad tanto de las mayorías como de las minorías. Aunque, añada, que esta materia igualmente no puede ser objeto de consulta ya que se encuentra vedada también por el art. 35 fracción VIII de la CPEUM.

## 5. Expediente 1/2020

En fecha 15 de septiembre de 2020, el Presidente de la República presentó ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, una petición de consulta popular.

La SCJN emitió su resolución en fecha 1 de octubre de 2020, bajo el expediente 1/2020<sup>5</sup>. El planteamiento sobre el que versaba la consulta de mérito era el siguiente:

*“¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su*

---

<5> *Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión. Expediente 1/2020*

*caso, sancionen la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Caderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”.*

En dicha resolución se precisa que el 24 de septiembre de 2020, el Ministro Luis María Aguilar Morales, presentó al Pleno de la SCJN un proyecto de resolución en el que propuso declarar inconstitucional la materia de la consulta popular.

No obstante lo anterior, se precisa que en sesión de primero de octubre de ese mismo año, el Pleno de la SCJN discutió el asunto y por mayoría de 6 votos en contra de la propuesta original, se determinó rechazar el proyecto presentado.

Así pues, nuestro más Alto Tribunal declaró la constitucionalidad de la petición de consulta popular. Para arriba a tal determinación sostiene que al resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, se debe optar por una interpretación que favorezca en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En este sentido consideró que existen dos posibles lecturas de la petición:



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

La primera supondría que el tema de la consulta es sobre las facultades de las autoridades de administración y procuración de justicia, en concreto, aquellas destinadas a investigar y sancionar a los responsables. Sin embargo, de aceptarse este supuesto, la SCJN tendría que concluir que dichas facultades son garantías orgánicas de los derechos humanos de acceso a la justicia, de reparación de las víctimas y el derecho a la verdad, por lo que dicho supuesto encuadraría en la materia vedada de “restricción de los derechos humanos” contenida en el numeral tercero del artículo 35 de la CPEUM.

La segunda lectura de la petición, en cambio, supondría que el tema de la consulta popular versa sobre el esclarecimiento de hechos pasados mediante las facultades discrecionales de los órganos representativos que servirían para tal fin. Se precisa que dicho supuesto no se ubicaría ninguno de las restricciones establecidas en el numeral aludido en el párrafo anterior. Por tanto, el Pleno de la SCJN se decantó por dicho supuesto enfatizando que

se trata de la definición correcta del tema o materia de la consulta, en virtud de que maximiza el derecho humano de la consulta de acuerdo con la regla de la preferencia.

En este contexto, el Pleno de la SCJN sostienen que lo medular, es que en el escrito de petición de la consulta popular, se haga alusión a la falta de un cause legal nítido para impulsar esos procedimientos (facultades discrecionales), dejando solo como hipotéticos o eventuales las acusaciones y juicios que en su caso puedan ocurrir.

Bajo dicha interpretación el Pleno de la SCJN arriba a la determinación de que la materia de la consulta es constitucionalmente válida. Además se expone que en caso de que exista un resultado vinculante de la consulta, el Presidente de la República deberá encomendar a parte de sus órganos allegarse de elementos y evaluar los hechos acaecidos en el pasado y en su caso, impulsar los procedimientos necesarios. Se enfatiza que lo anterior no violenta ninguna norma y que el Ejecutivo no tiene la obligación de llevar a cabo estas

acciones, pero tampoco existe una norma que lo prohíba.

Por otro lado, en caso de que el resultado de la consulta popular fuera negativa, las consecuencias serían que ni el Ejecutivo, el Legislativo, ni las autoridades competentes, estarían obligadas a utilizar sus facultades discrecionales para tal fin, ello, no exime a dichas autoridades de denunciar aquellos hechos que tenga conocimiento y puedan constituir delitos.

Asimismo al evaluar la legalidad de la pregunta materia de la consulta, el Pleno de la SCJN, estimo que frente a una propuesta de pregunta defectuosa, la normatividad obliga a dicho Alto Tribunal a modificar la pregunta en lugar de desestimarla, ello, en términos de lo dispuesto por los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 26 de la LFCEP.

En este tenor, el Pleno de la SCJN concluye que la propuesta de pregunta, *“guarda una relación parcial con la materia de la consulta; es inquisitoria al incluir a personas en concreto, no está formulada en lenguaje neutro, contiene un juicio de valor y tampoco produce una respuesta categórica en sentido positivo o negativo. Por ello, son dos los componentes de la pregunta que*

Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

*Para determinar  
la constitucionalidad  
de la materia  
de la consulta popular,  
la SCJN resolvió  
a través  
de una interpretación  
pro persona, esto es,  
la interpretación  
que más favorece  
a la persona.*

*deben excluirse: 1) Las locuciones referidas a la investigación y sanción por parte de las autoridades competentes, y 2) Los nombres propios de las personas referidas”.*

En efecto, sobre el primero de los puntos referidos nuestro Máximo Tribunal considera que la modificación debe partir de que el objeto de la consulta es sobre el esclarecimiento de los hechos del pasado mediante las facultades discrecionales de los órganos representativos que servirían para tal fin, por otro lado, respecto al segundo de los puntos, se debe eliminar la referencia de los nombres de las personas atendiendo a lo dispuesto por el artículo 13 constitucional - el cual exige que las normas del orden jurídico nacional no estén dirigidas a personas nominalmente designadas-, la pregunta no puede estar dirigida a un grupo de personas identificables por su nombre y apellidos, debe garantizarse que las personas sean tratadas en condiciones de igualdad.

Con motivo de lo anterior, la pregunta fue modificada en los siguientes términos:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

Ahora bien, sobre algunos de los términos introducidos con dicha modificación el Pleno de la SCJN señala que al referirse a las “acciones pertinentes” se trata de que en caso de que las autoridades resulten vinculadas, entonces contarán con un margen de acción para elegir entre varias posibilidades, esto es, los cursos de acción más convenientes. Respecto a la adición “con apego al marco constitucional y legal” se refiere a que todas las acciones pertinentes de las autoridades vinculadas encuentran un límite en aquellos contenidos que cuyo cumplimiento sea obligatorio y no potestativo, esto es, que estén protegidos por los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Ahora sobre el enunciado “para emprender un proceso de esclareci-

miento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos” se realiza con la intención de precisar a la población que no se le está preguntando si quiere que se cumpla una facultad de ejercicio obligatorio, como por ejemplo la apertura de una carpeta de investigación por parte de la autoridad competente, por el contrario dicho desvelamiento del pasado se realizaría mediante el establecimiento de mecanismos o cauces institucionales complementarios, siempre que se encuentren en el campo de las facultades discrecionales de las autoridades vinculadas.

La resolución del expediente en análisis es sin duda, un parteaguas de la consulta popular en nuestro país, ya que a través de la determinación de la constitucionalidad de la materia de la consulta, posibilita a que la ciudadanía participe por primera vez en una jornada de consulta popular, por lo que el mecanismo de participación ciudadana se pudo llevar a la práctica.

Para determinar la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, la SCJN resolvió a través de una interpretación pro persona, esto es, la interpretación que más favorece a la persona. En efecto, ante dos supuestos o lecturas de la petición de la consulta, la SCJN



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

optó por aquella que otorgaba una interpretación más favorable al ejercicio del derecho, relegando aquél supuesto que encuadraba en una de las materias no permitidas para el ejercicio del derecho como lo es la restricción de derechos humanos.

La SCJN deja claro que el tema de la consulta popular, se trata sobre el esclarecimiento de hechos pasados mediante las facultades discrecionales de los órganos de representación vinculados, por lo que la consulta popular no se trata de preguntar a la ciudadanía si se quiere que las autoridades cumplan con una facultad de carácter obligatorio.

En base a la resolución ¿qué debe esperarse de los resultados de la consulta popular en la práctica?, al respecto existen dos supuestos, el primero cuando la consulta es vinculante, en este caso las autoridades vinculadas deberán allegarse de elementos y evaluar los hechos ocurridos en el pasado y en su caso, impulsar mecanismos o cauces institucionales complementarios, siempre que se encuentren en el campo de las facultades



des discrecionales. Al respecto debe mencionarse que la SCJN no especifica cuáles son dichas acciones o mecanismos que deberán impulsar las autoridades vinculadas, por lo que se entiende que lo deja a consideración de las mismas.

En el supuesto de que la consulta popular no resulte vinculante, las autoridades no estarían obligadas a llevar a cabo dichas acciones o mecanismos, sin embargo, no exime a dichas autoridades de denunciar aquellos hechos que tenga conocimiento y puedan constituir delitos.

## VI. CONCLUSIONES

La consulta popular vía referéndum es un mecanismo de la democracia directa que empodera a la ciudadanía para tomar parte de la agenda pública. Además en un derecho político establecido en nuestra Constitución, que surge ante una creciente ola de insatisfacción de la ciudadanía con la democracia y sus instituciones.

El desarrollo constitucional y legal de dicho derecho político, cuenta con varios requisitos que resultan

excesivos, por lo que imposibilitan su ejercicio, entre éstos podemos encontrar, los porcentajes requeridos para la activación del derecho en caso de que la petición provenga de la ciudadanía, o bien, el porcentaje para que la consulta resulte vinculante. Aunado a ello, la excesiva regulación de materias que no pueden ser objeto de dicho derecho.

La consulta popular en nuestro país, no ha sido fructífera, así lo demuestran las resoluciones analizadas supralíneas, pues la mayoría de las peticiones de consulta no han podido llevarse a la práctica, debido a que los temas materia de las consultas que han sido puestas a consideración de la SCJN, tres de éstas han sido calificadas como inconstitucionales, mientras que otra fue desechada de plano debido a su improcedencia y solo una fue declarada constitucional.

Existe un factor común en las consideraciones que han llevado a nuestro más Alto Tribunal a determinar la inconstitucionalidad de la materia objeto de la consulta, se trata de la interpretación amplia de los temas vedados por el art. 35, fracción VIII, numeral 3 de la CPEUM, por lo que cualquier tema objeto de consulta popular es encuadrado en alguno de éstas materias, negando así la posi-



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

bilidad de que se califique de constitucional la consulta.

En este sentido, la SCJN debe evitar interpretaciones en sentido amplio respecto de las materias vedadas por la Constitución, ya que la consulta popular resultaría impracticable, esto es, la interpretación amplia restringe el uso de la consulta popular; por el contrario, debe interpretarse atendiendo al principio pro persona, establecido por el art. 1º Constitucional y, en consecuencia, abrirá la posibilidad de que prospere la consulta. Este último supuesto ha sido comprobado en la resolución del expediente 1/2020, en donde la SCJN optó por una interpretación más favorable al ejercicio del derecho, consumando así la constitucionalidad de la materia de la consulta planteada.

Las consultas solicitadas han tratado de poner en el debate ciudadano los siguientes temas: materia energética, relacionada con la reciente reforma Constitucional de los artículos 25, 27 y 28 (la primera y la tercera petición de consulta abordan el mismo tema);

fijar nuevo salario mínimo; eliminación de 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías y por último llevar a cabo las acciones pertinentes, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en el pasado, por los actores políticos. Solo la última de las peticiones de consulta pudo llegar a la papeleta el día de la jornada de consulta popular.

Según los cuatro primeros expedientes analizados los peticionarios son ciudadanos, pero no hay que dejar pasar desapercibido que son ciudadanos organizados por partidos políticos, esto es, hasta el momento no ha existido una petición de consulta popular en esencia ciudadana. Por su parte, la última de las peticiones de consulta popular fue presentada por el Presidente de la República.

La Corte está dividida existiendo en la actualidad un grupo de Ministros interesados en que la consulta popular como mecanismo de la democracia directa, se haga practicable. Además resaltan que al ser un derecho político y derecho humano,

debe otorgarse una protección más amplia y en consecuencia cualquier interpretación debe ser la más favorable al ciudadano, en atención al principio pro persona.

Entre los argumentos de los votos particulares se ha resaltado también la importancia del poder de reforma que contiene la consulta popular, puesto que así como se dice que los legisladores elaboran las leyes como expresión de la voluntad del pueblo, así el pueblo a través de la consulta popular puede corregir lo que su representante ha plasmado u omitido en la norma.

Aunado a lo anterior, los peticionarios, sobretodo en el caso de los ciudadanos debemos madurar la experiencia en la práctica de la consulta popular, a través de una mejor organizada e informada ciudadana, de donde surjan propuestas de interés colectivo, que reflejen un conocimiento del tema propuesto y que contenga una mayor solidez jurídica, de tal forma se acoten las posibilidades de interpretaciones restrictivas del derecho por parte la SCJN al momento de calificar su constitucionalidad y superada esta etapa pueda someterse a votación en la jornada de consulta popular.

Ahora bien y para concluir, sabemos la ardua labor jurídica encomendada



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
**en materia  
de consulta popular**

a la SCJN, precisamente por el carácter de los temas que en su mayoría serán de tinte político e ideológicos, puede llegar a provocar presiones políticas sobre el Alto Tribunal. Por tanto, el reto para la SCJN es mantener la objetividad e imparcialidad que le caracteriza en aras de perseguir el espíritu democrático y de la participación ciudadana; de lo contrario sus resoluciones serán endebles jurídicamente y podrá dar lugar a la especulación falta de credibilidad de sus decisiones frente a la ciudadanía.

## VII. FUENTES

- > **Amparo, M., 2014, Para entender la reforma de las instituciones políticas del Estado Mexicano**, Primera Edición, México D.F.: NOSTRA Ediciones.
- > **Bobbio, N., 1986, El futuro de la democracia**, Primera Edición, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- > **Carbonell, M., 2014, México en la en-**

**crucijada: ¿modernidad o barbarie?**, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3697>

> **Ellis, A., 2007, Uso y diseño de referendos.** Un ensayo práctico desde IDEA Internacional, en Revista de Derecho Electoral, no. 4, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3988113>

> **Gutiérrez, O., 2012, Modificaciones constitucionales de la reforma política del 9 de agosto de 2012,** Primera Edición, México D.F., Asesoría de Diseños Normativos.

> **Instituto Nacional Electoral, 2021, Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral,** consultado el 27 de agosto de 2021 en: <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/>

> **Latinobarómetro, 2018. Informe 2018,** consultado el 27 de agosto de 2021 en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

> **Martín, E., 2012, El referéndum y las consultas populares en las co-**

**munidades autónomas y municipios,** en Revista Vasca de Administración Pública, no. 94, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4110522>

> **Ramírez, A., 2010, Democracia Participativa.** La democracia participativa como profundización en la democracia, Primera Edición, Valencia, Tirant lo Blanch.

> **Ruth, S., y Welp, Y., 2015, Mecanismos de democracia directa y poder en América Latina,** "Paper" presentado en el Seminario de Investigación del Instituto de Iberoamérica el 22 de mayo de 2015.

> **Sartori, G., 1993, ¿Qué es la democracia?**, consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1135>

> **Zovatto, D., 2014, Las Instituciones de la Democracia Directa,** consultado el 20 de agosto de 2021 en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3717/3.pdf>

## *Legislación*

> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 28-05-2021,** consultada el 27 de agosto de 2021 en: <http://>



Las determinaciones  
de la suprema  
corte de justicia  
de la nación,  
en materia  
de consulta popular

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_280521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf)

> **Ley Federal de Consulta Popular, Última Reforma DOF**, 19 de mayo de 2021, consultada el 27 de agosto de 2021 en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo\\_190521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo_190521.pdf)

## *Resoluciones*

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consulta trámite previsto en el párrafo segundo de la fracción II**, del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Pleno, Expediente 1/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=161925>

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión**, Pleno, Expediente 2/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/Consulta->

Tematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172299

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión.** Expediente 3/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172300>

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno,** Expediente 4/2014, consultada el 27 de agosto de 2021 en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>

> **Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, Pleno,** Expediente 1/2020, consultable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=274021>



**REDE**

---

REVISTA  
ELECTRÓNICA  
DE DERECHO  
ELECTORAL