

Pandecta

Difusión cultural ELD
Primavera 2019



TEMAS
DE DERECHO III
SEGUNDA ÉPOCA

La consulta popular. Una deuda con el modelo democrático participativo

Por
Ricardo Antonio Silva Díaz¹
& Diego Andrés Castañón²



Introducción

La democracia es una palabra ambivalente que puede ser entendida de diversas maneras. En el presente texto nos referimos a la democracia como el mecanismo político a partir del cual se adopta una decisión por la voluntad mayoritaria de una comunidad. Siglos han pasado, y tinta se ha esparcido, intentando configurar el mejor mecanismo que permita identificar las necesidades de la comunidad y canalizarlas para tomar decisiones que brinden soluciones. Alrededor de esto, se discute desde la forma en la que se integra el gobierno, hasta la forma en la que estos gobernantes deben tomar las decisiones.

En este espacio de la política, el Derecho tiene mucho que ver, al configurar en las Constituciones distintos mecanismos que permitan ejercer de mejor forma el poder, ya sea mediante la elección de los gobernantes o en la toma de las decisiones. Actualmente, los Estados han recurrido a instrumentos políticos de democracia directa para legitimar determinadas decisiones políticas, la mayoría de los casos, en temas concernientes de soberanía nacional. Como ejemplos recientes tenemos a países como Reino Unido y Colombia que utilizaron el referéndum para decidir en el primero de los casos, la salida de Reino Unido de la Unión Europea y, en el segundo, el rechazo al acuerdo de paz en Colombia.

México no ha sido la excepción y desde el nueve de agosto de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionó la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal y se incluyó la consulta popular. Dicha situación dio un giro a partir de la elección de 2018, pues si bien el Presidente (antes de entrar al gobierno) respaldó una democracia participativa, lo cierto es que no lo hizo a partir de las figuras jurídicas establecidas, sino que optó por acudir a un sistema de consulta propio que le diera aparentemente un mayor contacto con la gente.

Esta necesidad de los diferentes Estados de ampliar el aspecto participativo de la democracia es la que nos incentiva a escribir el presente artículo, con la finalidad de determinar si esta regulación o figura política resulta conveniente y acorde al caso mexicano y si su incorporación ha sido efectiva. Para ello, el presente estudio está dividido en varios apartados.

En primer lugar, hablaremos muy brevemente de los modelos democráticos y tomaremos dos ejemplos para identificar las diferencias entre algunos de ellos. Con esta idea cimentada, mas adelante haremos un

¹ Rector de la Escuela Libre de Derecho

² Alumno de quinto año grupo B de la Escuela Libre de Derecho

análisis simple del ordenamiento mexicano para determinar si es posible identificar un modelo específico. Posteriormente, delimitaremos los alcances de la consulta ciudadana con la finalidad de determinar si es afín al modelo identificado, ejercicio en el cual podremos advertir las deficiencias de la adición de la fracción VIII al artículo 35 de la Constitución Federal y las de su ley reglamentaria. En el siguiente apartado, identificaremos la problemática para determinar si efectivamente se da un paso al modelo de participación democrática, con la finalidad de emitir nuestras conclusiones en el último apartado.

Modelos democráticos

Ahora bien, el presente texto no tiene la finalidad de analizar los antecedentes de la democracia, pues es un concepto que, desde sus inicios en Grecia hasta la fecha, ha tenido un entendimiento y un uso diverso; sin embargo, se estima importante hacer la distinción que la filosofía política hace entre “democracia directa” y “democracia representativa” como formas de participación popular³ para entender la necesidad que identificó el legislador para implementar en México la consulta popular.

La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder, es decir, el pueblo reunido en asamblea delibera y decide asuntos públicos del país. El antecedente más preciso de la democracia directa es el ateniense y, recientemente se practica de manera más continua en determinados cantones en Suiza.⁴ Por el otro lado, podemos encontrar a la democracia representativa, definida por Sartori como una “democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan”⁵, siendo esta la forma de gobierno más común en nuestros días.

Los teóricos y practicantes de la política discuten acerca de la forma de integrar modelos democráticos. Por modelo de democracia entendemos “[...] la construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen...”⁶. Dentro de esos modelos democráticos, como lo afirma Daniel Vázquez es factible realizar una construcción a partir de dos controversias: a) representación vs participación y b) procedimiento vs sustancia. De esas contradicciones es factible obtener cuatro perspectivas democráticas: 1) procedimental-representativa, 2) procedimental-participativa, 3) sustancial-representativa y 4) sustancial-participativa.⁷

Para identificar de mejor forma esas dos controversias conviene referirnos a manera de ejemplo a dos modelos democráticos diferentes, el participativo-piramidal de Macpherson y el democrático sustancial que elabora Ferrajoli.

II.a El modelo de Macpherson

El modelo participativo-piramidal que realiza Macpherson se encuadra dentro de las características de la democracia conocidas como procedimental y participativa; la primera, en virtud de que pretende establecer únicamente un método de votación sin objetivos específicos, ello con independencia del contenido en la democracia y, la segunda, toda vez que se refiere a una democracia: “[...] como una calidad que impregna toda la vida y todo el funcionamiento de una comunidad nacional o más pequeña [...]”. Debe precisarse que este modelo se origina en virtud de un descontento en el trabajo entre los obreros y los empleados, al concebirse cada vez mas alienados; así como ante la poca participación política originada por la desigualdad social⁸.

Este modelo se construye a partir de distintos elementos. El primer elemento consiste en ubicar a la sociedad en una pirámide con la democracia directa en la base y la democracia delegada en los niveles por encima de ella. Dicha base tendría debates totalmente directos, con decisiones por consenso o mayoría, además de la elección de delegados que formarían un consejo, como un peldaño superior a la base y así sucesivamente; los delegados en cada peldaño actuarían con suficientes instrucciones de sus electores para tomar decisiones bastante democráticas y serían responsables con los de abajo al estar en juego su reelección o revocación. El segundo elemento es que dicha ubicación piramidal se combine con la existencia de un sistema competitivo de partidos, para lo cual deben atenderse dos fórmulas, la primera la sustitución de la estructura parlamentaria o congreso/presidente, por la de tipo soviét, y la segunda hacer que los partidos funcionen por participación piramidal.

³ Prud'Homme, Jean Francois “Consulta popular y democracia directa” ...p. 26

⁴ Idem.

⁵ Giovanni Sartori, “Teoría de la democracia” vol. 2, Alianza Editorial, México, 1988, p. 150

⁶ Held, 1987 en Vázquez, 2010

⁷ Vázquez, 2010.

⁸ Macpherson, 1981

Respecto a las relaciones internas en el modelo, Macpherson puntualiza que resulta muy difícil encontrar un sistema de participación en países en los que existen veinte o doscientos millones de habitantes, que entre sí no se conocen, por lo que sería conveniente en esos casos disponer de un sistema representativo; no obstante ello, refiere que las telecomunicaciones y la computación pueden ser consideradas como un medio de contacto o de votación; sin embargo, esos medios no resultan efectivos, en virtud de que la expresión de los ciudadanos se debe dar a través de respuestas a preguntas concretas, las cuales son elaboradas por el órgano estatal; además los cuestionamientos en sí mismos son ineficaces para comprender las grandes cuestiones políticas, sociales y económicas.

En atención a ello, se pregunta ¿cómo llegar a la democracia participativa? a lo que responde con una diversa pregunta ¿qué cambios en nuestra sociedad e ideología son requisitos previos o complementarios del logro de una democracia participativa? Considera que dichos requisitos son dos, el primero consistente en un sentimiento de comunidad a partir de que la gente ejerce y goce sus capacidades de manera conjunta con otros, el segundo, es la reducción de la desigualdad social y económica.

El autor señala que ambas barreras constituyen un círculo vicioso, pues para romper la desigualdad económica y social es necesaria una mayor democracia participativa y para que exista ésta es necesario romper con las desigualdades mencionadas. Así, considera que ese círculo vicioso se rompe en virtud de tres puntos débiles: a) la conciencia cada vez mayor de los costos del crecimiento económico, b) la conciencia cada vez mayor de los costos de la apatía política, y c) las dudas acerca del capitalismo acerca de la gran empresa que satisface a los consumidores pero genera igualdad.

Partiendo del sistema anterior, considera Macpherson, se logra una reducción en la conciencia del consumo, una reducción de la desigualdad de clase y un aumento de la participación política.⁹

II.b El modelo de Ferrajoli

El modelo de Ferrajoli es sustancial, en virtud de que es un método que tiene objetivos sociales predeterminados, es decir responde a contenidos; asimismo, es representativo toda vez que a través de él se crea una división política del trabajo que genera una clase política que toma las decisiones, limitando la labor de los ciudadanos a elegir a esa clase sin gobernar de manera directa.

Luigi Ferrajoli identifica como definición dominante de democracia procedimental el conjunto de reglas que atribuyen al pueblo el poder directo o a través de representantes de tomar decisiones, esto es, el quién y el cómo de las decisiones, independientemente de sus contenidos; al respecto se pregunta si ello es suficiente para considerar a un sistema democrático. La respuesta es negativa, pues eso es sólo es un rasgo de la democracia, ya que esa concepción genera dos especulaciones: la permisión de poderes absolutos, sin límites y, la segunda, la inexistencia de las garantías de subsistencia de la democracia misma.

Para considerar que existe un sistema democrático en el modelo de Ferrajoli es necesario cumplir con dos requisitos:

- a) La democracia debe necesariamente estar sujeta a normas constitucionales que son el principio de igualdad y derechos fundamentales; estas normas generalmente están establecidas en las primeras partes de las constituciones.
- b) La democracia requiere que a la mayoría le sea sustraído el poder de suprimir el poder de la mayoría, para no caer en estados totalitarios.

La dimensión formal de la democracia esta determinada por normas formales sobre la producción, esto es una norma es válida y vigente si se funda en procedimientos idóneos para garantizar la voluntad de la mayoría de los ciudadanos; sin embargo, ello no es suficiente pues requiere que esa norma también sea válida y vigente en una dimensión sustancial, la cual se identifica con los derechos fundamentales.

En la democracia sustancial para Ferrajoli existen cuatro tipos de derechos: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos de libertad y los derechos sociales. Los dos primeros identificados con la dimensión formal, pues sólo sirven para fundar la legitimidad de la forma de las decisiones y, los dos últimos, como referencia a la dimensión sustancial, en virtud de que tratan de fundar la legitimidad de la sustancia de las decisiones.

Ferrajoli considera que sólo la imposición de límites y vínculos a los poderes de la mayoría por obra de normas constitucionales garantizará una democracia efectiva, pues de lo contrario se caería de nueva

⁹ Macpherson, 1981

cuenta en las experiencias del facismo y el nazismo, esta dimensión sustancial incluso refuerza la idea de soberanía nacional.

La titularidad de los derechos fundamentales contenidos en la Constitución es otorgada a todos los ciudadanos, por lo que la mayoría no puede disponer de lo que no le pertenece, porque la Constitución es de todos y no de la mayoría, por tanto, no le puede meter mano; esto le da a los ciudadanos una colocación sobre-ordenada al conjunto de los poderes. Sólo en la satisfacción de derechos fundamentales el Estado puede colocarse como Estado-instrumento para fines no suyos.

La democracia tiene una semántica, identificada como el conjunto de reglas que disciplinan los significados normativos, por lo que al definir democracia como poder del pueblo debe entenderse como un gobierno, ya no de hombres sino de leyes, que crea contrapoderes como límites al poder absoluto. La democracia tiene una pragmática consistente en un conjunto de reglas compartidas y, por ello, idóneas para asegurar un cierto grado de efectividad. La democracia sustancial permite que en las sociedades llamadas de dos tercios, el Estado se configure con base en los derechos sociales en contra de las mayorías para proteger a los sujetos más débiles y al mismo tiempo ser la más progresiva de los sistemas políticos.

Ciertamente, dice Ferrajoli, la democracia directa, salvo en algunos países, no tiene una aplicación plena; por lo que sus mecanismos, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes deben de ser estudiados dentro de las instituciones representativas.¹⁰ Por ello, la relación entre ambas formas de democracia debe entenderse de una manera complementaria en vez de antagónica, pues dichos mecanismos funcionan como correctivos de la vida democrática moderna.¹¹

Modelo democrático en México

De acuerdo con los modelos de democracia reseñados, conviene determinar normativamente que modelo es el que impera en México, a partir de lo que establecen algunos artículos como el 35, 40 y 41 de la Constitución.

Es posible afirmar de la lectura de la estructura normativa de las autoridades, del ejercicio de los derechos y de la toma de decisiones que México se rige por un modelo representativo-procedimental; lo anterior, en virtud de que el sistema de elección está estructurado a partir de la división de trabajo, pues se crea una clase política que debe tomar las decisiones gubernamentales; razón por la cual, los ciudadanos están facultados para desarrollar su vida privada y el voto sólo tiene por objeto formar a la estructura gubernamental¹²; aunado a ello, se considera procedimental, en virtud de que las disposiciones buscan fortalecer los mecanismos democráticos, a través de los cuales se obtiene una forma de gobierno, pero no busca fines distintos, ni el perfeccionamiento de las decisiones, ni la elección de los mejores gobernantes.¹³

La afirmación anterior se sostiene, toda vez que la Constitución mexicana otorga a los ciudadanos en su artículo 35, la prerrogativa de votar y ser votados; sin embargo, por un lado, ese voto se limita a elegir a determinados representantes que ejercerán las funciones gubernamentales de manera libre, por lo que una vez electos se impide al ciudadano intervenir en la toma de decisiones. Por otro lado, el acceso a ser votado también encuentra límites, pues sólo puede ejercerse en la medida en la que se pertenezca a esa clase, es decir, la afiliación a algún partido es una *conditio sine qua non* para el ejercicio de ese derecho; en esas condiciones, la estructura de los derechos políticos evidencia que se tratan de medios para obtener fines, es decir, con ellos no se pretende que el ciudadano se integre a la política, sino que como parte de la comunidad, ayude a la construcción de una clase gobernante.

Aunado a ello, el sistema electoral establecido en el artículo 41 de la Constitución mexicana, evidencia aún más la intención de esa representatividad, al establecer que el sistema de partidos debe tener como finalidad:

"[...] promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. [...]"

¹⁰ Prud, p. 31

¹¹ Ibid. p. 32

¹² Schumpeter, 1983

¹³ Vázquez, 2010

La hipótesis anterior identifica un sistema representativo, que tiene por objeto la creación de una clase gobernante, es decir, aun cuando se pretende integrar al ciudadano en los quehaceres políticos, le da prioridad a los partidos, para que sean ellos los que fomenten la participación ciudadana; razón por la cual, se considera que la dirección de los negocios de gobierno requiere de aptitudes técnicas y especiales y, por ello, confiados a especialistas que lleven a cabo la voluntad del pueblo,¹⁴ es decir, la propia constitución mexicana impulsa la creación de una élite gubernamental, que implemente una organización en la sociedad; argumento que se corrobora con el artículo 40 de la referida Constitución en el que se establece que el pueblo mexicano se constituye en una república representativa.

Por lo que hace a la construcción procedimental, podemos afirmar que la democracia normativa en México no tiene por objeto el cumplimiento de determinados fines o valores, es decir lo que resulta importante es el proceso de elección. Así, a lo largo de las hipótesis que regulan los procedimientos electorales contenidas en el artículo 41 de la Constitución, es viable identificar el establecimiento de requisitos para obtener la democracia mexicana, pero no se hace referencia a un valor distinto a ésta; incluso en la reforma a ese precepto constitucional, publicada el trece de noviembre de dos mil siete, el poder reformador autorizó la limitación de la libertad de expresión en aras de ese proceso democrático, con lo cual se evidencia la indiferencia hacia cuestiones sustanciales en aras del fortalecimiento de dicho procedimiento.

En efecto, el establecimiento de partidos, su financiamiento público, el uso de los medios de comunicación, los plazos para la realización de campañas y precampañas, la organización de las elecciones y el correlativo sistema de medios de impugnación, contenidos respectivamente en las fracciones I a la VI del citado artículo, evidencian el interés del Constituyente de tener una democracia firme y aseada en sus procedimientos, pero no se identifica que con ello se pretenda seguir algún fin distinto a la democracia en sí misma.

Refuerza el argumento anterior, el conflicto actual en los tribunales federales mexicanos, respecto a la competencia para resolver violaciones a derechos fundamentales y garantías individuales relacionadas con actos electorales, pero distintos a derechos políticos; pues, por un lado, el juicio de amparo, como medio idóneo de protección de este tipo de intereses resulta improcedente al tratarse de actos electorales y, por el otro, los medios de revisión constitucional previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se encuentra limitados a determinados supuestos para su ejercicio; con lo cual se demuestra la importancia respecto a la defensa procedimental de la democracia, haciendo a un lado la sustancia.

Aunado a lo anterior, es de destacar la redacción del artículo 3, fracción II, inciso a) de la Constitución, el cual al hablar del derecho a la educación, identifica a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida; con lo cual es dable concluir, que la propia democracia se considera como fin y los procedimientos establecidos en la norma primaria tienen por objeto el desenvolvimiento o protección de la democracia, pero no buscan que los mejores ciudadanos lleguen al poder o que sea un sistema en el que se obtengan las mejores decisiones, con objetivos sociales predeterminados. Con ello, México se aparta de la idea de Hayek en cuanto a que “[...] la democracia no es un fin en sí mismo, más bien es un medio, un instrumento utilitario para ayudar a salvaguardar el fin político mas elevado: la libertad. [...]”¹⁵.

Dentro de esa estructura normativa en México, que se identifica con el modelo representativo-procedimental, podemos advertir que implícitamente se considera la imposibilidad de determinar el bien común y la voluntad del pueblo,¹⁶ por lo que el sistema electoral está estructurado como un mecanismo institucional de competencia que tiene por objeto obtener el voto del pueblo, por lo cual dentro de las tendencias liberales libertarias, la teoría elitista-tecnocrática influye de manera determinante en el caso mexicano.

No obstante, no podemos desconocer que la reforma constitucional de 2011 hizo un esfuerzo por acercar el modelo democrático a una visión sustancial, en tanto que se obliga a las autoridades en el ámbito de sus competencias a promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos de las personas, por lo que las políticas públicas se deben regir buscando la dignidad de las personas; sin embargo, la carga procedimental y el fortalecimiento de la elección de autoridades para la toma de decisiones ha consolidado el modelo representativo.

Las decisiones políticas tomadas en México, a partir de este modelo, han provocado que el ciudadano no tenga un medio de participación o influencia en la toma de decisiones, pues se encuentra confinada a los gobernantes electos; los cuales además se sienten legitimados por la figura del mandato¹⁷, en virtud de

¹⁴ Schumpeter, 1983

¹⁵ Held, 1992

¹⁶ Schumpeter, 1983

¹⁷ (Przeworsky, Manin, Stokes, 2002)

que consideran que sus intereses coinciden con los de los electores, que han puesto en práctica sus políticas de campaña y que se preocupan por la credibilidad de sus promesas futuras; sin embargo, existe una falacia en el argumento que ocupan esos gobernantes, puesto que parten de la idea de la irracionalidad del votante, ya que operan bajo la idea de satisfacer las pasiones de los ciudadanos y no a partir de lo que racionalmente se considera necesario; así, aun cuando los funcionarios piensen que se sostienen en un modelo de elección racional, lo cierto es que siguen estando en un modelo de representación-procedimental y elitista-tecnocrático.

Incluso a pesar de la fuerza que han adquirido los tribunales mexicanos en el sistema democrático, en tanto que su fuerza frente al poder político sigue siendo incipiente y el papel de la Suprema Corte de Justicia ha sido protagonista, a pesar de que todos los Juzgados de Distrito y Tribunales alrededor de la República tienen esa facultad de generar ese balance y equilibrio al poder político.

En esas condiciones, la preocupación del modelo elitista-tecnocrático que rige en México, como sistema representativo procedimental, radica en la ineficacia de los gobernantes de solucionar los problemas que aquejan a la sociedad y su indiferencia frente a la voluntad del pueblo, una vez que han sido electos, con lo cual surge un cuestionamiento ¿la indiferencia de los modelos representativos hacia la voluntad del pueblo, genera la imposibilidad teórica de incluir en ellos alguna intervención ciudadana, sin que ello implique un cambio al modelo participativo? ¿es la consulta popular el mecanismo que implica un cambio a un modelo eficaz de participación ciudadana?

Por lo menos esa fue la intención del poder reformador el nueve de agosto de dos mil catorce, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionó la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal y se incluyó la consulta popular. No obstante, la regulación y estructura normativa de una figura puede no ser suficiente para lograr una efectiva participación ciudadana. Así, con la finalidad de identificar los alcances de esta figura a continuación haremos referencia a la distinta regulación y criterios que la contemplan.

La regulación de la consulta popular en México

IV.a. La regulación constitucional

El nueve de agosto de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionó la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal¹⁸, incorporando la consulta popular al sistema jurídico mexicano. Dicho precepto establece lo siguiente: 1) quiénes son los sujetos legitimados para solicitar al Congreso de la Unión la expedición de la Convocatoria que va a anunciar la realización de la consulta popular; 2) el porcentaje requerido de la lista nominal de electores para que el resultado de la consulta popular sea vinculatorio y la especificación de las autoridades obligadas a cumplirlo; 3) las materias que no pueden ser objeto de consulta popular; 4) la obligación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de resolver sobre la constitucionalidad del objeto de la consulta; 5) las facultades conferidas al Instituto Nacional Electoral respecto al procedimiento de la consulta popular; 6) el día en que se llevará a cabo la consulta popular; 7) la posibilidad de impugnar las resoluciones (en cuanto a los cumplimiento de

¹⁸ Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

(ADICIONADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

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

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

a) El Presidente de la República;

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

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

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

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

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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

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

los porcentajes) del Instituto Nacional Electoral; y 8) la mención de que el ejercicio efectivo del derecho a votar en las consultas populares se establecerá en las leyes respectivas.

Supuestos, todos ellos, desarrollados por la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), publicada el catorce de marzo de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación.

IV.b La regulación legal de la consulta popular en México

En primer lugar, en el artículo 4 de la Ley Federal de Consulta Popular se define el concepto entendiéndolo como “el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional”; de esta manera, podemos afirmar que se trata de un mecanismo de democracia participativa. Ahora bien, en segundo lugar, resulta necesario saber a qué se refiere la Constitución Federal y la ley en comento, al referirse a “temas de trascendencia nacional”.

En cuanto a ello, el artículo 6 establece que un tema es de trascendencia nacional cuando contenga elementos que “repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y [que tales elementos] impacten en una parte significativa de la población”¹⁹. Como puede apreciarse, ambos supuestos deben concurrir para que sea considerado el tema propuesto como de “trascendencia nacional”, pues el precepto establece la conjunción copulativa “y”. Una vez hecha la aclaración anterior, es preciso mencionar que los dos supuestos mencionados son conceptos jurídicos indeterminados, ya que carecen de una definición legal, dejando su interpretación a los legisladores de cada Cámara del Congreso del Unión al momento de calificar el tema propuesto, salvo que se trate de una consulta presentada por los ciudadanos, pues en tal caso, le corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por consiguiente, se podría producir un conflicto entre el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el de las Cámaras del Congreso de la Unión en cuanto a la calificación de un tema como de trascendencia nacional, ya que ambos poderes de la Unión cuentan con esa facultad con la distinción de que será la Corte quién haga la calificación cuando sean los ciudadanos los que soliciten la consulta popular.²⁰

Ahora bien, sin tener la intención de profundizar en el procedimiento de consulta popular, podríamos mencionar que son tres sujetos a los que se les ha conferido la facultad de solicitar al Congreso de la Unión la expedición de la convocatoria de la consulta popular, a saber: 1) el Presidente de la República, 2) el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y 3) a los ciudadanos en un porcentaje equivalente al 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Dependiendo del sujeto que solicite al Congreso de la Unión la convocatoria, se va a seguir un procedimiento similar, pero va a tener trámites adicionales y diversos requisitos.

1) En el supuesto de que la petición de consulta popular provenga del Presidente de la República, se presentará ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, cuyo Presidente de la Mesa Directiva la enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que analice la constitucionalidad de la materia de la consulta y revise la pregunta propuesta en ella. En caso de que se declare la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución no podrá sufrir ninguna modificación y se le notificará la resolución al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen para que la publique en la Gaceta Parlamentaria y la turne a la Comisión de Gobernación para su análisis y dictamen, mismo que versará sobre la calificación en cuanto a la trascendencia nacional del tema propuesto. Una vez aprobado el dictamen por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión, éste expedirá la convocatoria de la consulta de popular mediante Decreto que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y se le notificará al Instituto Nacional Electoral (INE) para que organice y desarrolle la consulta popular conforme a la ley.

2) En caso de que la petición de consulta popular provenga de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, se requerirá el 33% de los integrantes de cualquiera de ellas. Una vez presentada la petición, el Presidente de la Cámara de origen dará cuenta y la turnará a la Comisión de Gobernación o comisiones correspondientes para su análisis y dictamen. Dicho análisis y dictamen, estará referido (aun cuando la ley no precisa el momento de la calificación de trascendencia nacional) a la calificación de trascendencia nacional del tema propuesto, teniendo que ser aprobado por la mayoría de ambas Cámaras. En el supuesto de que haya sido aprobada por el Congreso de la Unión, el Presidente de la Cámara revisora la enviará

¹⁹ “Artículo 6. Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

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

²⁰ “Artículo 5. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El resultado de la misma es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.”

a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta verifique la constitucionalidad de la materia de la consulta en términos iguales al inciso anterior. Si el Alto Tribunal reconoce la constitucionalidad de la materia, el Congreso de la Unión expedirá la Convocatoria mediante Decreto y la notificará al INE para la organización y desarrollo de la consulta popular.

3) Por último, los ciudadanos pueden solicitar al Congreso de la Unión la expedición de la convocatoria de la consulta popular, debiendo el Presidente de la Cámara de origen, publicarla en la Gaceta Parlamentaria, dar cuenta y solicitar al INE que en el plazo de 30 días verifique si la petición fue suscrita, por lo menos, por el 2% de los inscritos en la lista nominal de electores. Una vez cumplido el requisito anterior, el Presidente de la Cámara de origen, publicará el informe del INE en la Gaceta Parlamentaria y enviará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la petición de consulta para que ésta verifique la constitucionalidad de la materia y revise la pregunta. Es en éste supuesto, en el que quién va a calificar la trascendencia del tema propuesto en la consulta, va a ser la SCJN. Si la SCJN reconoce la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución no podrá ser modificada posteriormente y el Congreso de la Unión, por conducto de sus Mesas Directivas, emitirá la Convocatoria que será notificada al INE para los efectos conducentes.

Otro tema que debe hacerse mención son los supuestos que no pueden ser objeto de consulta popular. En ese sentido, la Constitución Federal en el artículo 35, fracción VIII, inciso c, numeral 3º, y en el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, se establece que no pueden ser objeto de consulta popular: la restricción de derechos humanos reconocidos por la propia Constitución Política; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución²³; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. El análisis de constitucionalidad de la materia de la consulta popular versa sobre este aspecto, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificará si el tema propuesto no corresponde a los supuestos prohibidos en la Constitución Federal. Más adelante, se hablará sobre este tema cuando se haga referencia a los cuatro casos que llegaron a la Corte y cómo se estudiaron.

Una vez que se hayan cumplido todos los requisitos anteriores, se expedirá la Convocatoria y se llevará a cabo la consulta popular cuyo desarrollo y organización le corresponde al Instituto Nacional Electoral. Sin la intención de abordar más sobre este tema, no por discriminar su importancia sino por brevedad del texto, la Ley Federal de Consulta Popular, establece algunas reglas que deberán cumplirse en los actos previos a la jornada electoral y en la jornada electoral, sin embargo, remite al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se apliquen sus normas en lo no dispuesto por ella.

Cuando se haya celebrado la jornada electoral, le compete al Consejo General del INE realizar el cómputo total y hacer la declaratoria de resultados. En caso, de haber transcurrido los plazos de impugnación de los resultados o habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral, el Consejo Electoral realizará la declaración de validez del proceso de consulta popular. Si del resultado de la consulta popular se desprende la participación total de al menos 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el mismo será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes. Si el resultado de la consulta es vinculatorio, tendrá efectos durante los 3 años siguientes, contados a partir de la declaratoria de validez.

¿A qué se refiere el legislador cuando establece que el resultado de la consulta popular vincula a “los poderes ejecutivo y legislativo federales, así como a las autoridades competentes”? ¿Esto querrá decir que el Poder Judicial Federal no se encuentra vinculado a cumplir con el resultado de la consulta popular? O ¿qué se debe de entender por autoridades competentes? ¿Debe de entenderse a los poderes de las entidades federativas? ¿Solo a los poderes ejecutivo y legislativo locales? Todas estas cuestiones no han sido resueltas y evidencian la deficiente regulación para lograr un mecanismo de participación efectiva.

Por otro lado, ¿qué dice de la eficacia de la consulta popular el hecho de que la vinculatoriedad de su resultado se encuentre sujeto a un plazo de 3 años? Si son temas de trascendencia nacional los que son materia de consulta popular, ¿no debería tener cierta permanencia su resultado? ¿No es un mecanismo que expresa la voluntad del pueblo y el pueblo es sobre quien descansa la soberanía nacional?

Terminando con el análisis de la Ley Federal de Consulta Popular, en su último artículo (artículo 65) establece el legislador los medios de impugnación, mencionando la posibilidad de presentar el recurso de apelación, previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, únicamente en dos supuestos: 1) para impugnar el informe del Secretario Ejecutivo del INE sobre el resultado de la verificación del 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y, 2) para impugnar el

²³ Art. 40.- Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

informe del Consejo General del INE sobre el resultado de la consulta popular. Sin embargo, la ley no hace ninguna referencia al supuesto de que se viole cualquier otra norma del procedimiento de la consulta popular, ¿qué tipo de medio de impugnación procederá si esto ocurre?

IV.c Casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ahora bien, cuatro veces ha analizado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la constitucionalidad de la materia de una consulta popular. Las cuatro se analizaron en expedientes identificados como “consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación” cuyos números fueron 1/2014, 2/2014, 3/2014 y 4/2014²². Ninguna de las cuatro materias propuestas en ellas cumplió el requisito de constitucionalidad.

En el primer asunto, el Pleno de la Suprema Corte le dio cauce de consulta a trámite (previsto en el artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) al escrito presentado por diversos legisladores en su calidad de “ciudadanos mexicanos” con motivo de que se analizara la constitucionalidad de la materia de la consulta popular relativa a la “modificación de los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética”, pues en ese momento todavía no se había expedido la Ley Federal de Consulta Popular. El debate se centró en la determinación del trámite que se le debía dar al asunto bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, por lo que era necesario analizar primeramente, la legitimidad de los ciudadanos que suscribieron la solicitud.

Por consiguiente, se resolvió que los suscritos no contaban con legitimación para solicitar directamente a la Suprema Corte el análisis de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, pues del texto constitucional se desprende que esa facultad le corresponde únicamente al Congreso de la Unión. Uno de los aspectos importantes en esta resolución es que se mencionó que el procedimiento de una consulta popular se encuentra conformado por dos etapas: 1) Una etapa previa a la expedición de la Convocatoria, en la que el Congreso de la Unión es el rector del procedimiento (pues es el facultado para expedirla) y, 2) una etapa posterior a la Convocatoria, a cargo del INE, en tanto que le corresponde la organización, desarrollo, cómputo y declaración del resultado de la consulta popular.

El segundo caso, la revisión constitucional 2/2014, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío, analizó la constitucionalidad de la modificación de la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijara un nuevo salario mínimo que cubriera todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL.

El primer proyecto sostuvo la constitucionalidad del tema propuesto pero fue votado en contra, por lo que tuvo que ser modificado declarando la inconstitucionalidad de la materia de consulta por mayoría de 6 votos. Primero, se determinó que el tema propuesto era de trascendencia nacional, pues versó sobre el salario mínimo que impacta en la clase trabajadora a nivel nacional. Posteriormente, se concluyó que la materia señalada no podía ser objeto de consulta popular, pues, en primer lugar, la materia tenía que ver con los ingresos y gastos del Estado, ya que el concepto de salario mínimo es utilizado directa o indirectamente como referencia en leyes de orden tributario y financiero. En segundo lugar, el tema consistió en una restricción de derechos humanos, toda vez que se pretendía sustituir una base constitucional del salario mínimo por una base de legalidad, dejando de lado el derecho humano social de los trabajadores. También, se mencionó que se restringía el derecho al salario mínimo en tanto que el nuevo salario mínimo propuesto tenía un parámetro de bienestar individual, mientras que el salario mínimo reconocido en el artículo 123 constitucional tiene una dimensión plural, por lo que su protección es más amplia. Este asunto se resolvió ya bajo la vigencia de la Ley Federal de Consulta Popular y fijó el criterio que la Corte iba a tener en este tipo de asuntos.

El tercer caso analizado por el Alto Tribunal fue la revisión constitucional 3/2014, bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos, en la que se declaró (por nueve votos a favor) la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular, consistente en cuestionar a la ciudadanía si estaba o no de acuerdo en mantener las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal en materia energética. Se llegó a la conclusión anterior, al considerar que tenía vinculación directa con los ingresos y gastos del Estado, ya que cualquier industria estatal (sobre todo la energética) proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo y, a parte, la decisión ciudadana no puede determinar cuál debe ser el destino de los recursos públicos.

Por último, la revisión de constitucionalidad 4/2014, bajo la ponencia del Ministro Fernando Franco González Salas, declaró la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular (por mayoría de nueve

²² Se hace la aclaración que si bien el primero de ellos fue una “consulta a trámite consulta a trámite prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, los restantes fueron identificados como “revisiones constitucionales”.

votos), siendo ésta la “disminución del número de diputados federales por el principio de representación proporcional de 200 a 100 y que se eliminen los 32 senadores electos por el principio de representación proporcional.” Se falló en ese sentido, pues se consideró que su objeto versaba sobre la materia electoral, que se encuentra prohibida por la Constitución Federal. Para llegar a la decisión mencionada, el proyecto hizo referencia a diversos precedentes de ese Alto Tribunal para determinar que la disminución del número de representantes plurinominales acarrea diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como en la participación y en el grado de representatividad de los partidos políticos o de candidatos independientes.

Algunos problemas de la consulta popular como mecanismo de participación

Una vez analizado el texto de la Constitución Federal, la Ley Federal de Consulta Popular y los asuntos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podemos afirmar que la normatividad pretende regular un mecanismo de democracia participativa, sin embargo, su implementación en el sistema jurídico mexicano ha sido difícil y compleja respecto del número de autoridades que intervienen. No ha sido posible con esa regulación constitucional garantizar el ejercicio real del derecho de los ciudadanos de participar en las decisiones. Incluso esa complejidad en el ejercicio llevó al Presidente electo a realizar consultas fuera del marco normativo.

En ese sentido, podemos mencionar que la regulación de la consulta popular en el texto constitucional, así como en la ley secundaria, no es precisa en tanto que no se tienen bien delimitados los temas que pueden ser objeto de consulta popular. Únicamente se enuncian los temas prohibidos, tan es así que se podría interpretar que cualquier tema no dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3 de la Constitución Federal podría ser materia de consulta popular. Esa interpretación puede ser contraria a la seguridad jurídica, porque no puede prescindirse que el Estado mexicano es un estado de derecho, que cuenta con un ordenamiento jurídico que debe ser respetado y no puede ser dejado al margen por una intención política mal-lograda que pretende canalizar “la voluntad del pueblo”.

Si bien el Poder Reformador (al introducir la consulta popular en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal) estableció los supuestos prohibidos que no pueden ser materia de consulta, lo cierto es que la Constitución debe analizarse como un todo, por lo que la función encomendada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, no debe estar encaminada únicamente a dotar de contenido a las hipótesis normativas del artículo 35, fracción VIII, numeral 3º constitucional para determinar si se actualiza o no una prohibición, sino que debe analizarse si no se transgrede alguna otra disposición constitucional, con la finalidad de determinar si efectivamente puede ser objeto de decisión popular un principio o base constitucional.

Además, algunos de los casos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación implicaban que, a través del resultado de la consulta popular, se tuviera que modificar forzosamente la Constitución Federal, por lo que se estaría introduciendo un mecanismo para iniciar una reforma al texto constitucional diverso al mandato establecido en el artículo 135 de la Carta Magna. Si bien algunos de los Ministros se refirieron a estos temas de manera tangencial, debería de ser un tema primordial para determinar la constitucionalidad de la materia de una consulta popular y no únicamente verificar si se actualiza o no un supuesto de prohibición del artículo 35, fracción VIII, numeral 3º constitucional, como se hizo en todos los casos analizados.

Esto evidencia la necesidad de los legisladores de determinar preliminarmente a qué deben de estar dirigidas las consultas populares, ¿a decidir cuestiones políticas? ¿a decidir el bien común? o ¿pueden implicar un cierto tipo de referéndum o plebiscito tanto legal como constitucional? Sin claridad en este punto, por lo pronto, toda consulta popular debe analizarse a la luz de todo el texto constitucional, respetando todos y cada uno de los principios y decisiones políticas fundamentales y no sólo aquellas que están previstas en el precepto mencionado. De no respetar esta interpretación, el resultado de una consulta popular podría estar por encima de la propia Constitución Federal, cuestión contraria a un estado de derecho.

Asimismo, la Ley Federal de Consulta Popular establece que el resultado de una consulta popular que sea vinculatorio tendrá efectos durante los tres años siguientes, produciendo gran incertidumbre en tanto que no tiene permanencia, pues debería tener cierta continuidad en sus efectos, ya que se tratan de materias de trascendencia nacional. Por ejemplo, si un resultado de consulta popular implica una reforma constitucional dada la gravedad de la problemática, la vigencia de esa decisión estaría sujeta al mismo plazo, generando gran inseguridad jurídica, pues una vez identificada una problemática, una vez transcurrido el plazo, persistiría sin realizar los cambios constitucionales necesarios.

Por otro lado, ¿procede algún mecanismo constitucional contra el resultado vinculatorio de una consulta popular? La lista nominal de electores, registrados en el Instituto Nacional Electoral a fecha de corte de once de enero de dos mil diecinueve, la integran 85'095,327 (ochenta y cinco millones noventa y cinco mil trescientos veintisiete) ciudadanos, por lo que el porcentaje requerido para que sea vinculatorio el resultado de la consulta popular es de 40%, equivalente a 34'038,130 (treinta y cuatro millones treinta y ocho mil ciento treinta) ciudadanos, es decir el resultado vinculatorio de la consulta popular podría afectar a la mayoría de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, sin que se tenga claro si pueden impugnar la decisión por estimar que vulnera la Constitución Federal o sus derechos humanos.

De entrada, podría considerarse que si el resultado de la consulta popular vincula a los poderes ejecutivo y legislativo federales, así como a las autoridades competentes, se podría esperar a que éstas autoridades realicen un acto en cumplimiento del resultado de la consulta popular para poder así impugnarlo mediante alguno de los mecanismos de protección constitucional; o se podría buscar la impugnación de la consulta popular por haber ocurrido una violación al procedimiento establecido en la Constitución Federal. No obstante, la intervención de la Corte –al calificar la pregunta– pareciera que legitima constitucionalmente el tema y la decisión que se tome al respecto; sin embargo, si esa decisión a pesar de estar legitimada constitucionalmente afecta a derechos de las minorías, éstas no deberían perder su derecho a una defensa constitucional.

El tema resulta complejo, pues por la naturaleza del acto sería complicado promover cualquier mecanismo de control constitucional, dada la intervención previa de la Corte, la vinculatoriedad de la decisión tomada, las actuaciones posteriores de las autoridades y desde luego los requisitos de legitimación de la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional o el juicio de amparo indirecto.

Estas deficiencias y un ejercicio de política participativa llevaron al gobierno entrante a repensar la figura e incluir otro mecanismo de participación ciudadana y rendición de cuentas, como lo es la revocación de mandato. El catorce de marzo de dos mil diecinueve la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión aprobó el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales sobre Iniciativas con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 73, 81, 83, 99, 115, 122, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato, que busca que la consulta popular empodere a la ciudadanía y el mejoramiento de su procedimiento.

En lo que respecta a la consulta popular, se incluye la posibilidad de que la Consulta sea solicitada con el 1% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y no con el 2% (alrededor de 1'700,000 firmas) como se establece en la Constitución Federal. Asimismo, se reduce el porcentaje de 40% a 34% de la participación ciudadana en la consulta popular para que su resultado sea vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes.

En cuanto a las materias prohibidas que no pueden ser objeto de Consulta Popular, se añaden los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ni las garantías para su protección, así como las tasas impositivas y los montos del financiamiento público y el Presupuesto de Egresos. De esta manera, se elimina la prohibición sobre los ingresos y gastos del Estado.

Otra de las modificaciones que se intentan con la presente iniciativa, es la fecha en la que se llevará a cabo la consulta popular, pues la Constitución Federal establece que se llevará a cabo el mismo día de la jornada electoral federal, sin embargo, se está proponiendo que se lleven a cabo en las fechas que así marquen las convocatorias, es decir, en cualquier momento.

Por último, se agrega una obligación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando analice la constitucionalidad de la materia de la consulta, consistente en interpretar las disposiciones constitucionales en la materia conforme a lo que resulte más favorable al derecho del ciudadano.

No obstante lo anterior, dichas reformas no logran resolver la problemática integral de la consulta popular, como ejercicio real de un derecho ciudadano de participar en las decisiones públicas, la posible reforma al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal, busca facilitar la eficiencia de la consulta popular, sin embargo, existe la posibilidad que esta reforma esté envuelta de un discurso político para legitimar la incorporación de figuras que lejos de empoderar a los ciudadanos, fortalezcan la representatividad y el ejercicio del poder elitista.

Estamos frente a un mecanismo novedoso en el sistema jurídico mexicano, que bajo una correcta regulación podría aportar mucho a la participación de los ciudadanos mexicanos en la vida democrática del país pero si por el contrario, se encuentra mal regulado y no cuenta con garantías suficientes para la protección de las minorías, estaríamos frente a un peligroso mecanismo popular que parecería que todo lo puede y nada teme; sin embargo, siempre debe tenerse en cuenta que su aplicación está sujeta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, la complejidad en la implementación de estas instituciones lleva a reflexionar sino es necesario agregarle sustancia a la representación o a la participación para lograr escuchar reclamos y voces hechas valer a lo largo de los años y contenidos en enunciados normativos generales que necesariamente deben ser cumplidos, por estar contenidos en una norma superior.²³

En efecto, sin caer en las dificultades de un modelo participativo puro podría lograrse el empoderamiento de ciudadanos y lograr una mayor participación *per se*, mediante el fortalecimiento de sus derechos que de manera integral complementen un sistema participativo. La sustancia se entendería como un medio de participación indirecta que, instaurada dentro de la participación, se convierte en una solución o complemento al problema que se presenta en el sistema participativo.

De esa forma, el modelo participativo-sustancial se convierte en una respuesta a las interrogantes planteadas, al entenderse como la construcción teórica en la que se permite que el ciudadano intervenga en las decisiones del bien común de manera plena y en ejercicio adecuado de sus derechos, al permear la sustancia en la participación, se obliga a los operadores políticos a respetar valores primarios reconocidos por el ordenamiento máximo (Constitución).

En estos momentos, resulta indispensable que la clase gobernante no sólo en los procedimientos para su elección, sino en su actuar diario, se sienta completamente vinculada al cumplimiento de objetivos determinados contenidos en la Constitución, de ahí que la idea de Giovanni Sartori en cuanto a que la norma primaria sólo puede establecer los procedimientos y controles del ejercicio del poder político²⁴ ya no pueda considerarse vigente; de esa forma, las inquietudes de la ciudadanía se ven satisfechas, pues precisamente los derechos contenidos en esa norma constituyen la esencia de la convivencia humana.

Así, si los ciudadanos concientizan sus derechos y presionan para hacerlos exigibles, al mismo tiempo que la autoridad realiza su labor gubernamental con base en esos principios, se logra una comunicación entre ambos, superándose así la indiferencia del modelo representativo, al crearse una vida política que proteja los intereses individuales, la cual construya una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo.²⁵

Conclusiones

Primera. La democracia es la forma de gobierno a partir del cual se adopta una decisión por la voluntad mayoritaria de una comunidad. Puede ser directa cuando el pueblo participa de manera continua en el ejercicio del poder, es decir, el pueblo reunido en asamblea delibera y decide asuntos públicos del país. La democracia representativa es la indirecta, en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan.

Segunda. Dentro de esta clasificación podemos hablar de distintos modelos democráticos, entendiendo estos como una construcción teórica diseñada para revelar y explicar los elementos clave de una forma democrática y la estructura o relaciones que le subyacen. Uno de esos es el modelo participativo-piramidal que realiza Macpherson, el cual se encuadra dentro de las características de la democracia conocidas como procedimental y participativa. Conforme a este modelo, debe generarse un sentimiento de comunidad en el ejercicio y goce las capacidades del individuo; además debe buscar la reducción de la desigualdad social y económica. Otro modelo es el sustancial de Ferrajoli, en el que la democracia debe necesariamente estar sujeta a normas constitucionales y debe limitarse el poder a la mayoría.

Tercera. La democracia directa, salvo en algunos países, no tiene una aplicación plena; por lo que sus mecanismos, tales como el plebiscito, la iniciativa popular o la revocación de representantes deben de ser estudiados dentro de las instituciones representativas. Por ello, la relación entre ambas formas de democracia debe entenderse de una manera complementaria en vez de antagónica, pues dichos mecanismos funcionan como correctivos de la vida democrática moderna.

Cuarta. Del análisis dogmático de algunos artículos de la Constitución mexicana es posible advertir una gran carga de figuras de un modelo representativo-procedimental estructurado como un mecanismo institucional de competencia que tiene por objeto obtener el voto del pueblo y no las necesidades o el bien común de la comunidad. La ineficacia de los gobernantes de solucionar los problemas y su indiferencia frente a la voluntad del pueblo ha activado figuras de participación ciudadana, de ahí que el poder refor-

²³ Ferrajoli, 2001

²⁴ Vázquez, 2010

²⁵ Mill en Vázquez, 2010

mador el nueve de agosto de dos mil catorce regulara la consulta popular en la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal.

Quinta. La Ley Federal de Consulta Popular la define como el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional; sin embargo, desde la definición de trascendencia nacional y el procedimiento tan complejo que establece la ley, impiden lograr esa manifestación de voluntad. Basta analizar los cuatro casos sometidos a consideración de la Suprema Corte para advertir que en ninguno de ellos se ha declarado la constitucionalidad de la pregunta a realizar.

Sexta. La regulación de la consulta popular genera diversos problemas para ser un mecanismo de participación efectivo, pues no es precisa en delimitar los temas que pueden ser objeto de consulta popular, lo cual deja margen a una interpretación extensiva que podría trastocar bases fundamentales constitucionales; de ahí que la intervención de la Suprema Corte al calificar la pregunta de la consulta resulte indispensable para evitar que se generen consultas que puedan poner en la voluntad del pueblo decisiones que debieran considerarse un coto vedado.

Séptima. Otra problemática de la consulta se refiere al efecto vinculatorio de la misma y su temporalidad, pues una vez identificada una problemática de trascendencia nacional y una vez transcurrido el plazo, dicha problemática persistiría sin realizar los cambios constitucionales necesarios, generando una distorsión constitucional. Finalmente, es objeto de discusión si los actos generados con motivo de esta consulta pueden ser materia de un control constitucional, a lo que se responde que debieran ser procedentes, en tanto que la decisión de una mayoría no puede pasar por encima de los derechos de las minorías.

Octava. Las reformas planteadas el catorce de marzo de dos mil diecinueve en materia de consulta popular y revocación de mandato no resultan suficientes para lograr una efectiva participación, sino pareciera que se trata de un ejercicio legislativo envuelto de un discurso político para legitimar la incorporación de figuras que lejos de empoderar a los ciudadanos, fortalezcan la representatividad y el ejercicio del poder elitista.

Novena. La complejidad en la implementación de estas instituciones participativas lleva a reflexionar, sino es necesario agregarle sustancia a la representación o a la participación para lograr escuchar reclamos y voces hechas valer a lo largo de los años. Los modelos debieran buscar el empoderamiento de ciudadanos y lograr una mayor participación *per se*, mediante el fortalecimiento de sus derechos que de manera integral complementen un sistema participativo.

Décima. En estos momentos, resulta indispensable que la clase gobernante no sólo en los procedimientos para su elección, sino en su actuar diario, se sienta completamente vinculada al cumplimiento de objetivos determinados contenidos en la Constitución. Si los ciudadanos concientizan sus derechos y presionan para hacerlos exigibles y la autoridad realiza su labor gubernamental, se logra una comunicación entre ambos, superándose así la indiferencia del modelo representativo, conforma a lo cual se crea una vida política que proteja los intereses individuales, construya una ciudadanía informada y comprometida.

Bibliografía

Macpherson, C.B. (primera edición en inglés 1977). (1981). "V. Modelo No. 4: La democracia como participación". *La democracia liberal y su época*. España: Alianza editorial. p. 113-138.

Ferrajoli, Luigi. (2001). "Sobre la definición de democracia" en Luigi Ferrajoli y Michelangelo Bovero. *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México: IFE. Colección: temas de la democracia. Serie: Conferencias magistrales. pp. 11-31.

Cancado, Antonio. (1994). "Democracia y derechos humanos: el régimen emergente de la promoción internacional de la democracia y el Estado de derecho." En Rafael Nieto Navía. *La Corte y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Costa Rica: Corte Interamericana de DH. Pp. 515 – 534.

Downs, Anthony. (1991). "Una teoría económica de la acción política en una democracia", en Joseph Colomer. *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. p. 263-297.

Ferrajoli, Luigi. (2001). "Sobre la definición de democracia" en Luigi Ferrajoli y Michelangelo Bovero. *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*. México: IFE. Colección: temas de la democracia. Serie: Conferencias magistrales. pp. 11-31.

Held, David. (primera edición en inglés 1987). (1992). "Introducción" en *Modelos de democracia*. México: Alianza Editorial. p. 15-24.

Macpherson, C.B. (primera edición en inglés 1977). (1981). "V. Modelo No. 4: La democracia como participación". *La democracia liberal y su época*. España: Alianza editorial. p. 113-138.

Schumpeter, Joseph. (primera edición en inglés 1942). (1983). "21. La teoría clásica de la democracia", "22. Otra teoría de la democracia" Sólo las páginas 343-348 y "23. Conclusión" Sólo las páginas 361-376. *Capitalismo socialismo y democracia*. Tomo 1. Barcelona: Ediciones Orbis.

Vázquez, Daniel. (2010). "Los derechos humanos y la teoría y estudios empíricos sobre democracia: una relación accidental" en *Los derechos humanos y las ciencias sociales: construyendo un agenda de investigación multidisciplinaria*.