

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DOLORES PADIERNA LUNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, Dolores Padierna Luna, diputada a la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y 78 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a la consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **en materia de consulta popular**, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Los regímenes democráticos contemporáneos han ido incorporando cada vez más las figuras de la democracia directa. Las constituciones de los Estados democráticos de derecho contienen nuevas instituciones de democracia participativa.

En todo el continente americano, desde el cono sur hasta Estados Unidos de América, la incorporación de figuras de democracia directa y participación ciudadana avanza en los textos constitucionales.

En México, con la reforma del 9 de agosto de 2012, se incorporó al artículo 35 constitucional la figura jurídica de la consulta popular, como un derecho del ciudadano. Sin embargo, el ejercicio de este derecho ha sido problemático en la etapa de revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En las cuatro revisiones de la constitucionalidad de la materia de consulta popular convocada por el Congreso de la Unión, realizadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2014, se resolvió negando la posibilidad de que procediera la consulta.

En las revisiones 2/2014 y 4/2014 la Corte declaró inconstitucional la materia de la consulta. En la revisión 2/2014 se solicitó la consulta popular para **Que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el Coneval**, y en la revisión 4/2014 la consulta se planteó sobre la **Modificación de la Constitución para eliminar 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales**.

En las revisiones 1/2014 y 3/2014 la Corte declaró inconstitucional la solicitud de consulta, en el primer caso, e improcedente la consulta en el segundo. En la revisión 1/2014 se solicitó la consulta popular **Sobre el otorgamiento de contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica**, y en el segundo caso la consulta popular versó **Acerca de que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética**.

Como se podrá apreciar, en materias tan distintas y por razones diversas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no validó la procedencia constitucional de las consultas.

Un caso paradigmático fue el de la consulta popular sobre el otorgamiento de contratos o concesiones a particulares, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica. En

este caso la discusión versó sobre la interpretación del concepto de ingresos y gastos del Estado, como una de las materias que no podrán ser objeto de consulta popular.

En este caso, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, formuló un voto particular en el que sostuvo que:

La figura de la consulta popular se encuentra como derecho humano ciudadano en el artículo 35 de la Constitución, la interpretación de los derechos humanos debe ser la que sea más benéfica para la persona, ya que de otro modo iríamos en contra del sentido del artículo 1o. constitucional. Es por ello que la interpretación de las restricciones al ejercicio de un derecho, en este caso los temas que no pueden ser objeto de la consulta, debe hacerse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta.

En relación con la interpretación del contenido de las materias contenidas en la fracción VIII del artículo 35 constitucional, el ministro Cossío Díaz señaló:

Es por ello que considero que lo que esta Suprema Corte tiene que hacer es desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano, por lo que debe buscarse el “cómo sí” se logra hacer efectivo el acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que nos lleven a imposibilitar su acceso.

En un sentido similar se pronunció el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Silva Meza, en el Voto Concurrente que formuló en ese mismo asunto, quien consideró que la restricción al ejercicio del derecho a la consulta popular derivada del concepto de ingresos y gastos del Estado debiera referirse únicamente a “aquellas materias que se relacionen directamente con los elementos del sistema financiero que regulan la percepción del ingreso y el gasto en el Estado; esto es, la Ley de Ingresos de la Federación (en cuanto al ingreso) y el Presupuesto de Egresos (en cuanto al gasto)”.

De lo contrario, señaló el ministro Silva Meza:

...la actividad financiera del Estado entendida en sentido amplio, que comprende tanto la obtención de recursos (ingreso), como su administración y aplicación (gasto) impacta cualquier actividad estatal. Conforme a esta interpretación los ciudadanos no podrían ser consultados, por ejemplo, sobre la implementación de cualquier política pública, pues esta indefectiblemente implica un gasto del Estado. Como se advierte, ante un concepto amplio de “ingresos y gastos” del Estado, el ejercicio de la consulta popular se torna restringido a un grado tal que pierde operatividad.

De los debates en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se desprende que, para que la restricción referida al concepto de ingresos y gastos del Estado contenida en la fracción VIII del artículo 35 constitucional sea lo menos restrictiva posible, debiera referirse exclusivamente al cumplimiento de las obligaciones tributarias de los ciudadanos y no a cualquiera de las fuentes de ingresos del Estado.

En un aspecto más general, de lo debatido en la Suprema Corte de Justicia de la Unión se desprende que es necesario que cuando el máximo tribunal del país interprete los alcances de las materias restringidas a la consulta popular, lo haga bajo el principio propersona.

En la presente iniciativa se propone reformar el numeral tercero de la fracción VIII del artículo 35, para sustituir el concepto “los ingresos y gastos del Estado” por el de “la imposición de contribuciones o la aprobación del Presupuesto de Egresos”; con este nuevo concepto se evitará que esta materia implique una interpretación que

lleve a una restricción muy amplia de las materias particulares sobre las que no podría versar la consulta popular.

También se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 35 para establecer un criterio constitucional, obligatorio para el intérprete de la Constitución, en el sentido de que al resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, la interpretación de los conceptos contenidos en la fracción VIII del artículo 35 constitucional se haga conforme a lo que resulte más favorable al derecho político a la consulta popular, en su carácter de derecho humano. Con esto se pretende favorecer la efectividad del derecho a la consulta popular con un criterio acorde con el artículo 1o. constitucional.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración del pleno el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular

Artículo Único. Se reforma el numeral 3o. y se adiciona un segundo párrafo el mismo numeral de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I. ...

II. ...

III....

IV....

V....

Ver...

VII....

VIII....

1o....

a)...

b)...

c)...

...

2o....

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; **la imposición de contribuciones o la aprobación del Presupuesto de Egresos**; 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.

Al resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, la Suprema Corte de Justicia de la Unión deberá interpretar las disposiciones constitucionales en la materia conforme a lo que resulte más favorable al derecho político a la consulta popular, en su carácter de derecho humano, y a la efectividad de su ejercicio, sobre todo cuando la consulta se convoque a petición de los ciudadanos.

4o....

5o....

6o....

7o....

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a la legislación reglamentaria a más tardar 31 de diciembre de 2019.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados, a los trece días de septiembre de 2018.

Diputada Dolores Padierna Luna (rúbrica)