

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR, A CARGO DE LA DIPUTADA LIDIA PÉREZ BÁRCENAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, **Lidia Pérez Bárcenas**, diputada a la LXV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, párrafo 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la **Iniciativa con proyecto por el que se reforma el artículo 48 de la Ley Federal de Consulta Popular**, de conformidad con lo siguiente:

Planteamiento del Problema

La democratización del país ha sido un proceso histórico. Un elemento central de esa democratización es la participación activa de los partidos políticos, de los sectores organizados y de la sociedad. Su impulso produjo la apertura del sistema político mexicano al pluralismo, el respeto al voto popular y la alternancia en los distintos órdenes de gobierno. Las sucesivas reformas político electorales en los últimos 45 años, eliminaron la intervención del Ejecutivo en la organización de los procesos electorales; crearon instituciones autónomas para cuidar la limpieza e imparcialidad en su realización; mejoraron las condiciones de competencia entre los partidos políticos; dotaron de financiamiento público a estas entidades para el desarrollo de sus actividades e inyectaron certeza jurídica al resultado final de las contiendas.

El clima de desconfianza que prevaleció sobre los procedimientos de reparto del poder en México, fincados en el fraude y la inequidad, ha cambiado, gracias a un cuerpo normativo robusto, a una sociedad vigilante y al fortalecimiento de instituciones democráticas como el Congreso de la Unión, en donde se convierten los votos en escaños que reflejan la diversidad del país. A la fecha se han producido, desde 1977, ocho reformas político electorales que han configurado un sistema en constante evolución.

Con la reforma político electoral de 2012, se introdujo en nuestra Constitución Política una figura de democracia directa con el objeto de fortalecer y complementar nuestro sistema representativo: la consulta popular sobre temas de trascendencia nacional.

No obstante que esta medida constituyó un avance en el proceso de democratización, fue hasta 2021 -gracias al nuevo ambiente de libertades que se vive en nuestra nación con la llegada de Morena al gobierno federal-, en que tuvo lugar la primera experiencia de consulta popular.

Dicho ejercicio, organizado para consultar a la población sobre las acciones para iniciar 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 humanos de las víctimas, mostró fallas evidentes que es posible subsanar para remover los obstáculos que impiden, en la legislación actual, que el mayor número de mexicanas y mexicanos participe en las decisiones políticas relevantes.

Frente a la posibilidad de futuras consultas populares, es necesario mejorar su marco regulatorio para elevar la calidad de nuestra democracia.

Argumentos que Sustentan la Iniciativa

I

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política que incluyó la figura de consulta popular. Con esta reforma se adicionó una fracción VIII al artículo 35 constitucional, en la que se estableció el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares respecto de temas de trascendencia nacional, y se regularon asuntos como la convocatoria, los sujetos legitimados para solicitarla, la exclusión de temas que no son susceptibles de consulta, la intervención del entonces Instituto Federal Electoral (IFE) en el desarrollo y desahogo de las consultas populares que se llevarían a cabo el día de la jornada electoral, así como los casos en que sus resultados serían vinculantes.

En el dictamen de las Comisiones Unidas de la Puntos Constitucionales y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, se reconoce que la introducción de este tipo de mecanismos que suponen el involucramiento de la ciudadanía en procesos de decisión colectiva pueden aumentar y fortalecer la participación política de esta, y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan, corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.¹

Para hacer efectivo este derecho político, se requería desarrollar en la ley secundaria el contenido de la reforma constitucional. La Ley Federal de Consulta popular fue expedida el 14 de marzo de 2014, y tenía por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta y promover la participación ciudadana.²

Al amparo de dichas reformas, entre el 3 y 15 de septiembre de 2014, el Congreso de la Unión envió al INE formatos de 4 solicitudes de consultas populares recibidas: dos relacionadas con la contra reforma energética de 2013 que privatizó nuestros recursos energéticos; una con el establecimiento de un nuevo salario mínimo y una sobre la eliminación de 100 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales. En todos los casos se reunió el número de firmas ciudadanas requeridas, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional las materias y las solicitudes respectivas fueron archivadas como asuntos total y definitivamente concluidos.

II

El 20 de diciembre de 2019, ya con el gobierno de la cuarta transformación, se expide una nueva reforma al artículo 35 constitucional que modifica disposiciones de la consulta popular e incluye la figura de revocación de mandato. En consecuencia, el 19 de mayo de 2021 se publican las reformas a la Ley Federal de Consulta Popular que armonizan sus disposiciones a la reforma constitucional. Entre otros cambios destacados, se desvincula el proceso de consulta popular del proceso electoral federal, y se establece que las consultas se realizarán el primer domingo de agosto de cada año. Se mantiene la disposición de que el Instituto Nacional Electoral (antes IFE) tendrá a su cargo la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

La redacción de la fracción VIII del artículo 35 constitucional en vigor establece que las consultas populares se podrán realizar respecto de temas de trascendencia nacional o regional, y 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) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, 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.

Para el supuesto de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

Asimismo, dispone que con excepción de las hipótesis previstas en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión. 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.

El arribo a la Presidencia de la República de Andrés Manuel López Obrador en 2018, resultado de una votación histórica que le otorgó una gran legitimidad, fue el ambiente propicio para que ciudadanas y ciudadanos organizados reunieran más de 2 millones de firmas y solicitaran al Congreso de la Unión una consulta para enjuiciar a los expresidentes por delitos y hechos de corrupción ocurridos durante su mandato. Según el Diario de los Debates del Senado de la República, la solicitud de consulta popular promovida por la ciudadana Norma Ariadna Sánchez Bahena y el ciudadano Manuel Vázquez Arellano, se presentaron 2 millones 538 mil apoyos, de los cuales se validaron 2 millones 116 mil 837 con correspondencia en registros vigentes en la Lista Nominal de Electores, con lo que cumplieron sobradamente con el requisito previsto en la Constitución.³

La solicitud ciudadana se conjugó con la petición de consulta popular presentada por el presidente de la república al Congreso de la Unión, el 15 de septiembre de 2020, con el mismo objetivo. La consulta popular inaugural fue un proceso mixto empujado por la ciudadanía y solicitado, a la vez, por el titular del Ejecutivo federal quien con ello cumplía una promesa de campaña.

Durante el procedimiento de convocatoria, al someterse la solicitud del presidente de la república a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta modificó la pregunta y declaró constitucional la materia. Así, el Congreso de la Unión emitió la convocatoria a la consulta popular a realizarse el 1 de agosto de 2021.⁴

De esta manera se convocó al primer ejercicio de democracia directa en México, sobre un tema de trascendencia nacional: hacer justicia sobre hechos de corrupción y decisiones que lesionaron la vida y el patrimonio de los mexicanos durante los cinco gobiernos anteriores. Más allá de la ambigüedad de la pregunta formulada por la SCJN, los principales responsables eran los expresidentes de la república que gobernaron al país de 1988 al 30 de noviembre de 2018, durante la etapa neoliberal. Hechos como los fraudes electorales y la privatización corrupta de empresas del Estado (Carlos Salinas de Gortari); la masacre de Acteal y la adquisición de la deuda privada del Fobaproa para convertirla en deuda pública (Ernesto Zedillo Ponce de León); la ilegal y ventajosa intervención presidencial en los procesos electorales para favorecer a un partido (Vicente Fox Quesada); la violencia desatada en el país y la complicidad de los altos funcionarios con la delincuencia organizada (Felipe Calderón Hinojosa); casos de corrupción rampante como los de Odebrecht y la posible compra de voluntades en el Congreso para privatizar el petróleo; el escándalo de la Casa Blanca, la Estafa Maestra y la desaparición de los jóvenes estudiantes de Ayotzinapa (Enrique Peña Nieto), sucesos que nos indignaron profundamente, y que deben ser castigados.

La consulta popular fue un ejercicio de participación ciudadana en asuntos públicos nunca antes visto. Se le preguntó a la ciudadanía si está de acuerdo en que se tomen acciones legales para que se haga justicia a las víctimas de políticas gubernamentales cuyos responsables están claramente identificados.

A pesar de su importancia, la consulta enfrentó varias dificultades, una de ellas derivada de la ley reglamentaria, es que no imponía al INE la obligación de instalar el mismo número de casillas que en la elección celebrada el 6 de junio de 2021, en que se renovó la totalidad del Congreso y se eligieron 15 gubernaturas, entre otros muchos cargos. La emisión de opiniones en la consulta popular fue baja respecto de la totalidad de ciudadanas y ciudadanos que integraban la lista nominal y el número de quienes acudieron a votar.

No obstante, al declarar la validez de la consulta popular el INE reconoció que, aunque la participación ciudadana fue del 7.11 por ciento, los más de 6.6 millones de personas que emitieron su opinión representan el mayor número de ciudadanas y ciudadanos que han opinado en una consulta popular en toda nuestra historia, incluidas las consultas realizadas al margen de las disposiciones legislativas y las que se han efectuado también a nivel local.⁵ En ese ejercicio la distribución de las opiniones fue la siguiente: el 97.72 por ciento (6 millones 511 mil 385) optaron por el Sí y únicamente el 1.54 por ciento (102 mil 945 personas), optaron por el No. Además, se acreditaron 40 mil 146 observadores electorales y 23 visitantes extranjeros.⁶

Para la autora de esta iniciativa, la consulta popular fue un ejercicio de aprendizaje democrático de la sociedad.

Sin embargo, el número de personas que emitió su opinión en esta consulta estuvo muy lejos de los 37 millones que se requerían para hacerla vinculante. Diversas son las razones que se conjuntaron para arrojar una participación menor al 10 por ciento. Entre ellas podemos señalar la escasa tradición en México de este tipo de ejercicios de democracia directa; su reciente incorporación como un derecho político de las y los ciudadanos; el conservadurismo con que se trató por el Poder Judicial de la Federación en solicitudes anteriores a la de 2021, que impidió iniciar un proceso educativo a la ciudadanía desde su creación; haberse realizado en un día distinto a la fecha de la elección intermedia de este año; su poca difusión o las restricciones presupuestales con que se llevó a cabo.

En nuestro diagnóstico, el número reducido de mesas receptoras instaladas en 1 de agosto de 2021 repercutió en la baja emisión de opiniones ciudadanas. Para una lista nominal de electores muy similar a la que se usó para la elección intermedia del 6 de junio de ese mismo año, en la consulta popular se instaló apenas un tercio de mesas receptoras, como se observa en cuadro siguiente:

	Consulta Popular 1º de agosto de 2021	Elección intermedia 6 de junio de 2021
Casillas instaladas	57,070	163,666
Mesas Receptoras		
Lista nominal	93,671,697	93,328,771

La deficiencia se deriva de la disposición contenida en el artículo 48 de la Ley Federal de Consulta Popular que establece que el INE podrá unificar en una sola hasta tres casillas cercanas que hubieran funcionado en la jornada electoral inmediata anterior. La unificación de casillas en una sola propicia el alejamiento del domicilio del ciudadano, crea confusión y desalienta la participación, como ocurrió.

III

La consulta popular realizada el 1 de agosto de 2021, arroja luz sobre los diferentes aspectos que deben revisarse para que, desde la ley, se estimule la participación ciudadana mejorando la calidad de nuestra democracia. Para quien suscribe la presente iniciativa, es necesario realizar ajustes a la legislación que la regula desde el orden constitucional hasta la legislación secundaria.⁷ En esta pieza legislativa proponemos modificar el artículo 48 de la Ley Federal de Consulta Popular para disponer que el INE deberá habilitar la misma cantidad de casillas que fueron determinadas para la jornada del proceso electoral anterior, teniendo en cuenta la actualización que corresponda al listado nominal.

Para mayor claridad de la propuesta de reforma, se ofrece el siguiente cuadro comparativo:

Texto vigente de la Ley Federal de Consulta Popular	Propuesta de modificación
<p>Artículo 48. El Instituto garantizará la integración de nuevas mesas directivas de casilla para la jornada de consulta popular, compuestas por ciudadanas y ciudadanos a razón de un presidente, un secretario, un escrutador y un suplente general, en los términos que establezca la Ley General. No obstante, el Instituto podrá hacer las sustituciones que resulten necesarias de conformidad con el procedimiento señalado en la legislación electoral, hasta el día antes de la jornada de la consulta.</p> <p>El Instituto procurará habilitar los mismos inmuebles para la ubicación de las casillas que fueron determinados para la jornada electoral inmediata anterior. En los casos en que sea necesario, habilitará ubicaciones distintas de conformidad con el procedimiento que para el efecto establece la Ley General.</p>	<p>Artículo 48. El Instituto garantizará la integración de nuevas mesas directivas de casilla para la jornada de consulta popular, compuestas por ciudadanas y ciudadanos a razón de un presidente, un secretario, un escrutador y un suplente general, en los términos que establezca la Ley General. No obstante, el Instituto podrá hacer las sustituciones que resulten necesarias de conformidad con el procedimiento señalado en la legislación electoral, hasta el día antes de la jornada de la consulta.</p> <p>El Instituto deberá habilitar la misma cantidad de casillas que fueron determinadas para la jornada del proceso electoral anterior, teniendo en cuenta la actualización que corresponda al listado nominal. En los casos en que sea necesario, habilitará ubicaciones distintas de</p>
<p>El Instituto podrá crear centros de votación con las casillas que correspondan a la misma sección electoral, así como unificar en una sola hasta tres casillas cercanas que hubieran funcionado en la jornada electoral inmediata anterior.</p> <p>Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General.</p>	<p>conformidad con el procedimiento que para el efecto establece la Ley General.</p> <p>Se suprime</p> <p>Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General.</p>

Si, como lo sostiene Yanina Welp, citando al politólogo argentino Guillermo O'Donnell y al suizo Philippe Schmitter el principio rector de la democracia es la ciudadanía, la participación ciudadana adquiere un papel fundamental en su proceso de consolidación.⁸ La propuesta busca homologar las disposiciones que regulan la consulta popular, en lo que hace a la instalación del número de casillas para recoger la opinión ciudadana, respecto de lo que dispone la ley en materia de revocación de mandato.

La presente iniciativa corrige una deficiencia de la Ley para mejorar el mecanismo de consulta popular como ejercicio de democracia directa que permitirá que las y los ciudadanos, en un número cada vez mayor, participen en las decisiones fundamentales de nuestro país.

Fundamento Legal

Con base en los motivos expuestos y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6, párrafo 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma el artículo 48 de la Ley Federal de Consulta Popular

Único. Se reforma el artículo 48 de la Ley Federal de Consulta Popular, para quedar como sigue:

Artículo 48. El Instituto garantizará la integración de nuevas mesas directivas de casilla para la jornada de consulta popular, compuestas por ciudadanas y ciudadanos a razón de un presidente, un secretario, un escrutador y un suplente general, en los términos que establezca la Ley General. No obstante, el Instituto podrá hacer las sustituciones que resulten necesarias de conformidad con el procedimiento señalado en la legislación electoral, hasta el día antes de la jornada de la consulta.

El Instituto deberá habilitar la misma cantidad de casillas que fueron determinadas para la jornada del proceso electoral anterior, teniendo en cuenta la actualización que corresponda al listado nominal. En los casos en que sea necesario, habilitará ubicaciones distintas de conformidad con el procedimiento que para el efecto establece la Ley General.

Los partidos políticos con registro nacional tendrán derecho a nombrar un representante ante cada mesa directiva de casilla, así como un representante general, bajo los términos, procedimientos y funciones dispuestos por la Ley General.

Transitorio

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

Notas

1 Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación, con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana, sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, Gaceta Parlamentaria, Número 3383-II, viernes 4 de noviembre de 2011, p. 66,

<http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

2 Ver dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Consulta Popular, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, Número 3976-II, jueves 6 de marzo de 2014, p.5, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

3 En sesión de la Cámara de Senadores del 18 de noviembre de 2020 se da cuenta de cuenta del Oficio con el que el INE remite Informe detallado y desagregado que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de

Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la petición de Consulta Popular presentada por los CC. Manuel Vázquez Arellano y Norma Ariadna Sánchez Bahena. La presidencia informó que, en virtud de que cumple con el requisito establecido en el artículo 35 fracción VIII, numeral 1, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 de la Ley Federal de Consulta Popular, el informe se encuentra publicado en la Gaceta Parlamentaria y se envió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular. Antes de esa fecha el Congreso de la Unión ya había aprobado una solicitud similar del Presidente de la República. Ver

www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado_/2020_09_22/2701:y/2020_11_18/2740 .

4 Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de octubre de 2020.

5 <https://centralectorale.ine.mx/2021/10/20/declara-ine-validez-de-los-resultados-finales-de-la-consulta-popular-2021/>

6 Ibid

7 Ver las interesantes recomendaciones que formula Luis Octavio Vado Grajales en “Apuntes para una consulta popular”, Voz y Voto, septiembre de 2021,

<https://www.vozyvoto.com.mx/articulo/apuntes-para-una-consulta>.

8 Welp, Yanina, Todo lo que necesitas saber sobre las democracias del Siglo XXI, Capítulo 1, La disputa por el significado: la “verdadera democracia”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Paidós, 2018, libro digital.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de septiembre de 2022

Diputada Lidia Pérez Bárcenas (rúbrica)