



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, de esta Cámara de Senadores, les fue turnada para su estudio y análisis, la elaboración del dictamen correspondiente a la minuta con proyecto de Decreto, procedente de la H. Cámara de Diputados, por el que se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto al apartado 4 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de difusión de la consulta popular, recibida el 10 de diciembre de 2013.

Los integrantes de estas Comisiones Unidas procedimos al estudio de la minuta en comento, analizando en detalle las consideraciones y fundamentos que sirven de apoyo a las adiciones que se aprobaron por la H. Colegisladora en el proceso que compete al Órgano Revisor de la Constitución, a fin de emitir este dictamen.

En términos de las facultades que confieren a las Comisiones ordinarias los artículos 85, párrafo 2, inciso a), 86, 89 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113, 117, 135, 178, 182, 188 y 190 del Reglamento del Senado de la República, nos permitimos presentar este dictamen al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el apartado de "**ANTECEDENTES**" se da constancia del trámite del proceso legislativo del Órgano Revisor de la Constitución en este H. Senado, de la recepción del turno para la elaboración del dictamen de la referida minuta y de los trabajos previos de las Comisiones dictaminadoras.

II. En el apartado correspondiente a "**OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA**" se sintetizan las propuestas de adición en estudio.

III. En el apartado de "**CONSIDERACIONES**" se expresan las razones que sustentan la valoración de las propuestas de adiciones constitucionales, en materia de difusión de la consulta popular.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

IV. En el apartado relativo a las “**CONCLUSIONES**” se plantea el Acuerdo que estas Comisiones Unidas someten a la consideración del H. Pleno Senatorial para el trámite que se estima debe recaer en torno a la minuta con proyecto de Decreto que se dictamina.

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de diciembre de 2013, diversos Diputados y Senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, presentaron una iniciativa con proyecto de decreto que se propuso la reforma de la Base III, Apartados A, párrafo tercero y C, párrafo segundo, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de regular la difusión en medios electrónicos de comunicación de la consulta popular.
2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la iniciativa a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y elaboración del dictamen correspondiente.
3. El 10 de diciembre de 2013, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, se aprobó el dictamen con proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de difusión de la consulta popular, con 336 votos a favor, 130 en contra y una abstención, dándose la mayoría calificada de -al menos- las dos terceras partes de los diputados federales presentes, que exige el artículo 135 de la Norma Suprema.
4. En esa misma fecha, se dispuso que se turnara la minuta que se dictamina a la Cámara de Senadores, para los efectos constitucionales del artículo 72 constitucional.
5. El 11 de diciembre de 2013 la Cámara de Senadores recibió la minuta con proyecto de Decreto por que se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto al apartado 4º de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de difusión de la consulta popular.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

En esa misma fecha la Mesa Directiva del Senado de la República, dispuso que se turnara a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Estudios Legislativos, Segunda, para su análisis, estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

6. Con base en el proceso legislativo ordinario, las Cámaras del Congreso de la Unión expidieron la Ley Federal de Consulta Popular, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014, en la cual se contienen en su Capítulo Tercero lo relativo a las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en torno a la consulta popular; en particular cabe señalar que en la Sección Tercera titulada "De la Difusión de la Consulta, se incluyen en el texto del artículo 41 las previsiones en materia de difusión y discusión informada de las consultas populares, de uso de tiempos de radio y televisión a cargo del Instituto Nacional Electoral para esa materia y la prohibición para que cualquier persona contrate tiempos de radio y televisión con la pretensión de influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular.

7. Con objeto de formular el presente dictamen, quienes integramos estas Comisiones Unidas intercambiamos impresiones sobre el objetivo y alcance de la propuesta de adiciones constitucionales planteadas, particularmente a la luz de las previsiones vigentes de la fracción VIII del artículo 35 constitucional en materia de consulta popular, y las disposiciones del artículo 41 constitucional en materia de acceso a los medios electrónicos de comunicación social y su uso para fines electorales.

8. En el contexto de ese intercambio de impresiones, las Juntas Directivas de las Comisiones Unidas que suscribimos, instruimos a nuestras respectivas Secretarías Técnicas la preparación y presentación del correspondiente proyecto de dictamen.

Con base en los Antecedentes referidos, estas Comisiones Unidas procedemos a señalar el objeto de la minuta con proyecto de Decreto que nos ocupa:

II. OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA MINUTA

Esta minuta con proyecto de Decreto propone adicionar tres nuevos párrafos al apartado 4º de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para normar la difusión de las consultas populares por parte de la autoridad administrativa electoral, con base en la autoridad de esta para disponer de



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4° DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

tiempos en los medios electrónicos de comunicación con motivo de los procesos electorales y las campañas proselitistas de partidos políticos y candidatos, así como introducir una prohibición constitucional expresa a que cualquier persona contrate propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión ciudadana sobre la consulta popular.

Como se recordará, mediante el Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2012, se introdujo en el artículo 35 constitucional una nueva fracción VIII para establecer y normar el derecho de todo ciudadano mexicano a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional. La adición de la fracción de referencia estableció previsiones sobre quienes pueden motivar al Congreso de la Unión para que se convoque a una consulta popular; las reglas para que el resultado de la consulta sea vinculatorio; las materias que no podrán ser objeto de consulta popular; la actuación de la autoridad administrativa electoral de la Nación en la verificación del requisito del número de ciudadanos que propongan la celebración de la consulta popular, así como para su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; la celebración de la consulta en forma coetánea con el día de la jornada electoral federal; la procedencia de medios de impugnación contra las resoluciones de la mencionada autoridad iniciativa electoral, y la sustentación para la emisión de la legislación secundaria necesaria.

En la minuta con proyecto de Decreto que nos ocupa, con relación específica al apartado 4° de la fracción VIII del citado artículo 35 constitucional (atribuciones del Instituto Nacional Electoral en materia de consulta popular), se plantea introducir las siguientes previsiones normativas:

- a) La facultad de la autoridad administrativa electoral nacional para promover la difusión y discusión informada de las consultas populares a que convoque el Congreso de la Unión, garantizándose el acceso a la radio y la televisión a quienes hubieren presentado la petición para su realización, mediante el uso de los tiempos oficiales que le corresponde administrar para sus propios fines;
- b) La facultad de dicha autoridad para determinar lo conducente cuando estime que el tiempo total en radio y televisión de que dispone para sus propios fines resulte insuficiente para promover la difusión y discusión informada de las consultas populares; y



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

- c) La prohibición a toda persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, de contratar señal de tiempos en radio y televisión con el objeto de influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular.

Cabe señalar que la minuta que nos ocupa contiene un régimen transitorio en el que se atienden las previsiones de la entrada en vigor de la reforma al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; el establecimiento de la obligación al Poder Legislativo Federal para adecuar la legislación secundaria en un término no mayor de 90 días posteriores a la entrada en vigor del Decreto de la reforma; y la derogación de las disposiciones que se opongan a las adiciones que se incorporarían a la Ley Fundamental de la República.

Como se habrá advertido de lo señalado en el párrafo uno del apartado de Antecedentes de este dictamen, la minuta que nos ocupa tiene su origen en la iniciativa plural que suscribieron los entonces diputados federales Héctor Humberto Gutiérrez de la Garza, José González Morfín y Amalia Dolores García Medina, integrantes, respectivamente, de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido la Revolución Democrática en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados, así como por nuestras compañeras Senadoras Cristina Díaz Salazar, Laura Rojas Hernández y Angélica de la Peña Gómez, quienes respectivamente son integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática en este Senado de la República.

Dicha iniciativa planteó introducir reformas al párrafo tercero del Apartado A y al párrafo segundo del Apartado C de la Base III del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución General de la República, con objeto de introducir -como existe para efectos de contratación de propaganda en radio y televisión con propósitos electorales- la prohibición de que cualquier persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, pudiera adquirir tiempos en radio y televisión para promover la consulta popular e influir en su realización y resultados; así como para establecer como una excepción adicional a aquellas materias en las cuales es factible realizar campañas de información durante la realización de campañas electorales federales o locales, las actividades de difusión de la consulta popular por parte del Ejecutivo Federal.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

Es con base en la iniciativa de referencia que los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados estimaron pertinente proponer las reglas inherentes a la difusión de las consultas populares en la fracción VIII del artículo 35 de nuestra Ley Suprema, pues valoraron que la materia correspondía ubicarla en la norma que comprende esa especie de instrumento de la democracia directa.

Adicionalmente a la ubicación de las modificaciones específicas en el texto de nuestra Constitución, deseamos destacar las diferencias y coincidencias entre lo propuesto en la iniciativa plural de integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado y el contenido del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Colegisladora, que finalmente aprobó el Pleno de esa Asamblea.

Desde luego, la coincidencia específica y la relativa a establecer en el texto constitucional la prohibición para que toda persona, por sí o a cuenta de terceros, carezca de la posibilidad de adquirir tiempos en radio y televisión para difundir mensajes cuyo objeto sea influir en la opinión de los ciudadanos sobre determinada o determinadas consultas populares.

Ahora bien, la diferencia estriba en que la propuesta para establecer una excepción a la difusión de mensajes que las autoridades gubernamentales pueden realizar durante las campañas electorales federales o locales, a fin de que en esos tiempos pudiera realizarse ejercicios de difusión de la consulta popular por parte del Presidente la República, no fue incorporada a la propuesta de modificaciones constitucionales.

Podríamos colegir que el planteamiento de la iniciativa que motivó la determinación de la Cámara de Diputados se transformó en un conjunto de previsiones aplicables a cualquiera de los ámbitos que pueden motivar la convocatoria por parte del Congreso de la Unión a una consulta popular: el Presidente la República; el 33 por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras federales; y los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de quienes estén inscritos en la lista nominal de electores.

Además, que las tareas a favor de la difusión y la discusión informada en torno a las consultas populares sea una responsabilidad institucional a cargo de la autoridad



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4° DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

iniciativa electoral de la Nación, con base en los tiempos oficiales que la Constitución le ha conferido para el cumplimiento de sus propios fines, sin demérito de que si dichos tiempos fueren insuficientes, podrá determinar lo conducente para dar una adecuada cobertura a la difusión y discusión informada de las consultas populares.

Para mayor ilustración de lo aprobado por la Cámara de Diputados en la minuta materia de nuestro estudio, a continuación presentamos un cuadro comparativo entre el texto vigente del apartado 4° de la fracción VIII del artículo 35 constitucional y las adiciones que se proponen al mismo:

Texto vigente	Adiciones de la Minuta
Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I. a VII. ... VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: 1° a 3° ... 4° El Instituto Nacional Electoral tendrá su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1° de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;	Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I. a VII. ... VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: 1° a 3° ... 4° El Instituto Nacional Electoral tendrá su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1° de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados; El Instituto promoverá la difusión y discusión informada de las consultas populares que hayan sido convocadas por el Congreso de la Unión y garantizará el acceso a la radio y la televisión a quienes hubieran presentado la petición, a través de los tiempos oficiales que le corresponde administrar para sus propios fines. Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

5° a 7° ...	Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular. 5° a 7° ...
-------------	---

III. CONSIDERACIONES

PRIMERA. Estas Comisiones Unidas valoramos lo expuesto en el dictamen elaborado por la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y avalado por el Pleno de esa Asamblea, en cuanto a la pertinencia de establecer, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas inherentes a la difusión de las consultas populares en los tiempos de radio y televisión que se confieren al Instituto Nacional Electoral para el cumplimiento de sus funciones, por tratarse de un asunto relacionado con el ejercicio de un derecho político ciudadano en el que dicho Instituto es responsable de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

SEGUNDA. El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones constitucionales en materia política, entre otras al artículo 35 constitucional, relativo a la consulta popular.

No cabe duda que esta reforma de 2012, junto con la que aprobó el Órgano Revisor de la Constitución durante la LXII Legislatura Federal y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 constituyen avances en la evolución de nuestro orden jurídico en aras de la consolidación de la democracia en nuestro país. Así, las llamadas -en 2012- cartas ciudadanas jugarán un trascendental papel en el porvenir del país.

TERCERA. Si bien quienes integramos estas Comisiones Unidas apuntamos y reflexionamos sobre el hecho de que la minuta con proyecto de Decreto remitida por la H. Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2013, precede al citado Decreto de reformas y adiciones constitucionales en materia de reforma política publicado en el



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4° DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

Diario Oficial de la Federación del 10 de febrero de 2014, en el cual se modificaron las funciones y la denominación de la autoridad administrativa electoral de nuestro país, que ahora tiene el nombre de Instituto Nacional Electoral; es decir, que la minuta se aprobó con relación a una institución que ahora tiene una denominación distinta, llegamos a la conclusión de que las adiciones planteadas de sendos párrafos segundo, tercero y cuarto al apartado 4° de la fracción VIII del artículo 35 constitucional contienen referencias a dicha autoridad con el vocablo "Instituto", lo que a la luz de la reforma del primer párrafo del citado apartado establece una congruencia terminológica con respecto a la denominación actual del Instituto Nacional Electoral y las referencias al mismo en los planteamientos de adición - específicamente- de los párrafos segundo y tercero del propio apartado 4° de la fracción VIII del artículo 35 de nuestra Norma Suprema.

En ese sentido, la citada modificación del 14 de febrero de 2014 y el texto aprobado por la H. Colegisladora el 10 de diciembre de 2013 no implican una eventual incongruencia, por lo que de considerarse en términos positivos por este H. Senado de la República la minuta que nos ocupa, se estaría en posibilidad de remitirla a la consideración de las HH. Legislaturas locales.

CUARTA. A fin de apreciar el planteamiento remitido por la H. Cámara de Diputados, es pertinente recapitular el texto vigente del párrafo tercero del apartado A del artículo 26 de nuestra Constitución:

"Artículo 26. ...

" ...

" ...

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

“En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”

Desde luego, también cabe aquí recapitular el texto vigente de la fracción VIII del artículo 35 de la Ley Fundamental, que establece:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

“I. a VII. ...

“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



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

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;

“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;

“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.”

Como puede apreciarse, en estos dos preceptos constitucionales ya se prevé la consulta popular. En el primer caso es para que en el sistema nacional de planeación democrática y conforme a la ley, el Ejecutivo Federal considere la participación expresa de la población mediante en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de una previsión específica para consultar e incorporar el punto de vista de las y los integrantes de la comunidad nacional en la elaboración del principal instrumento de planeación del desarrollo. El uso de los vocablos “consulta popular” en esta disposición constitucional, se refiere al proceso para la participación de las y los mexicanos en la fase de preparación que compete al Presidente la República para la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo, en los términos de la Ley de Planeación.

Como hemos observado, la “consulta popular” incorporada en la fracción VIII del artículo 35 constitucional es una modalidad específica de la democracia directa o instrumento de participación, vélgase la redundancia, directa de los ciudadanos en la adopción de alguna determinación de trascendencia nacional. Es precisamente para



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

esta forma de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, que se plantea establecer reglas para la difusión y discusión informada de la materia de la consulta, al tiempo que se propone excluir a toda persona -por sí o a través de terceros- de la adquisición de tiempos de radio y televisión con la pretensión de influir en la opinión ciudadana en torno a la materia de la consulta.

Al efecto, se señalan una serie de reglas y requisitos mediante las cuales funcionará la consulta popular, que han sido materia de legislación secundaria, misma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo de 2014.

A la luz de esta figura de la democracia directa, quienes integramos estas Comisiones Unidas valoramos la propuesta de que se adecue nuestra Ley Fundamental, para que se incluya en ella participación institucional de la autoridad administrativa electoral nacional en la difusión y discusión de la materia sometida a consulta popular, así como para limitar a las personas morales o físicas la posibilidad de contratar propaganda para influir en la decisión de los ciudadanos cuando manifiesten su voluntad en una consulta popular.

Como se ha señalado, el texto vigente del apartado 4º de la fracción VIII del artículo 35 constitucional ya establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, llevar a cabo las tareas de organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares, las cuales deben coincidir para su celebración con la

fecha de la jornada electoral federal. Sin embargo, al introducirse esta figura en nuestra Norma Suprema no se hizo referencia alguna a las actividades de difusión y discusión informada de la materia sometida a la determinación ciudadana, lo que implica que cualquiera de los proponentes de una consulta popular -Presidente la República, el porcentaje necesario de integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o el porcentaje necesario de ciudadanos- estaría en la posibilidad de realizar las actividades de difusión y promoción a favor de alguno de los dos sentidos de la decisión que se plantea al pueblo; lo anterior también podría efectuarse por cualquier persona o grupo de personas que sostuvieran la idea contraria a la que sostiene los promotores de la consulta popular. Esto implica un hipotético escenario en el que a partir de campañas de difusión y del uso de instrumentos de propaganda, pueda generarse una percepción desequilibrada del contenido, sentido y alcances de la consulta popular planteada.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

Así, desde el punto de vista de estas Comisiones Unidas, la propuesta de adiciones

constitucionales que nos ocupan buscó atender dos elementos relevantes de esa cuestión:

a) propiciar un ejercicio de difusión y discusión informada sobre la consulta planteada; es decir, presentar, desde luego, los planteamientos de los promoventes de la consulta, pero también los argumentos de quienes adoptan una posición contraria a la decisión que se solicita a los ciudadanos. Si bien la propuesta de modificación constitucional establece que quienes hubieran presentado la petición de la consulta tendrán garantizado el acceso a la radio y la televisión en los tiempos del Estado del que dispone el Instituto Nacional Electoral, el señalamiento de que dicha institución promoverá una discusión informada de la materia de la consulta, lleva implícito que también tendrán acceso a los medios electrónicos de comunicación social quienes sostengan una posición contraria a la decisión que promuevan quienes plantearon la realización de la consulta; y

b) establecer una consideración de equilibrio para la difusión y discusión de la materia de la consulta popular entre quienes tengan una opinión y quienes sostengan una posición contraria, al prohibirse de manera absoluta que alguna persona, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar tiempos en radio y televisión dirigidos a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular.

QUINTA. Estimamos que la difusión de la información relacionada con la materia de la consulta popular y los elementos que fomenten su discusión informada, constituye un componente relevante para propiciar una mayor y mejor participación ciudadana en la consulta popular. Una deliberación pública con información disponible a la generalidad de la población representa un elemento útil para enriquecer el funcionamiento de esta figura de la democracia directa.

Si la democracia contemporánea es cada vez más una democracia deliberante, la presentación y difusión de la información pertinente sobre la materia y alcances de la consulta popular, sin duda enriquecerá el valor de esta figura.

SEXTA. Sin demérito del propósito de la minuta con proyecto de Decreto que se

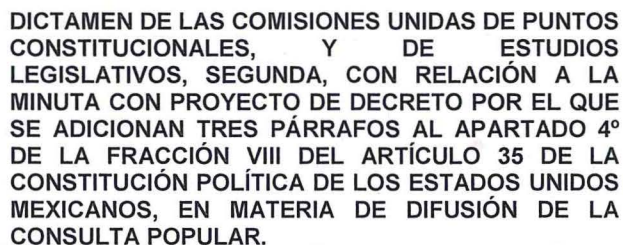


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

dictamina, como se señala en el apartado de Antecedentes y en el Considerando anterior, con posterioridad a la remisión de dicha minuta por la H. Cámara de

Diputados, el Poder Legislativo Federal culminó el proceso que permitió expedir la vigente Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo de 2014, en cuyo contenido se desarrollan las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en la materia. Para efectos de nuestro análisis es relevante señalar que el texto del artículo 41 vigente de su ordenamiento contiene las previsiones normativas que obran en la minuta materia de nuestro análisis, como se observa del siguiente cuadro comparativo:

Minuta de la Cámara de Diputados	Ley Federal de Consulta Popular
Artículo 35. Son derechos del ciudadano: I. a VII. ... VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: 1º a 3º ... 4º El Instituto Nacional Electoral tendrá 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; El Instituto promoverá la difusión y discusión informada de las consultas populares que hayan sido convocadas por el Congreso de la Unión y garantizará el acceso a la radio y la televisión a quienes hubieran presentado la petición, a través de los tiempos oficiales que le corresponde administrar para sus propios fines. Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el	Artículo 40. Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en la consulta popular a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral. La promoción deberá ser imparcial. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la consulta popular. Artículo 41. El Instituto Promoverá la Difusión y Discusión Informada de las Consultas que Hayan Sido Convocadas por el Congreso de la Unión a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto. Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.



5° a 7° ...

IV. CONCLUSIÓN.

En mérito de lo anterior, nos permitimos proponer a la consideración de esa H. Asamblea para su deliberación, votación y, en su caso, aprobación, el siguiente punto de

PRIMERO.- En virtud de los argumentos formulados en las consideraciones del presente dictamen, se desecha la minuta con proyecto de Decreto por el que se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto del apartado 4º de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

aprobada por la Cámara de Diputados el 10 de diciembre de 2013 y remitida en esa fecha al H. Senado de la República.

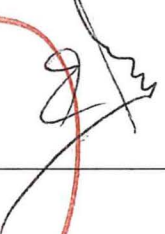
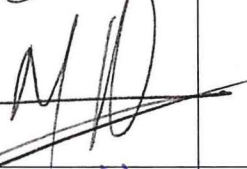
SEGUNDO.- Para efectos de lo previsto por el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en términos de lo dispuesto por el párrafo D del artículo 72 de la propia Ley Fundamental de la República, devuélvase a la H. Cámara de Diputados.

Dado en el Senado la República, a los doce días del mes de diciembre del año de dos mil diecisiete.



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES
LISTA DE VOTACIÓN

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 Sen. Enrique Burgos García, Presidente			
 Sen. José María Martínez, Martínez Secretario			
 Sen. Zoé Robledo Aburto, Secretario			
 Sen. Daniel Amador Gaxiola, Integrante			
 Sen. Diva Hadamira Gastélum Bajo, Integrante			
 Sen. Ivonne Liliana Álvarez García, Integrante			
 Sen. Yolanda de la Torre Valdez, Integrante			

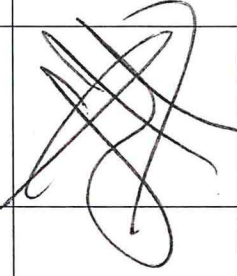


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

	Sen. María Verónica Martínez Espinoza, Integrante	<i>Co. Verónica CoPE</i>		
	Sen. Raúl Gracia Guzmán, Integrante	<i>Raúl</i>		
	Sen. Sonia Mendoza Díaz, Integrante	<i>Sonia</i>		
	Sen. Fernando Torres Graciano, Integrante	<i>FTG</i>		
	Sen. Alejandro Encinas Rodríguez, Integrante	<i>Alejandro</i>		
	Sen. Luis Sánchez Jiménez, Integrante	<i>Luis</i>		
	Sen. Jorge Aréchiga Álvarez, Integrante			
	Sen. Manuel Bartlett Díaz, Integrante			
TOTAL DE VOTOS		A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN

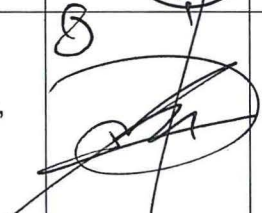
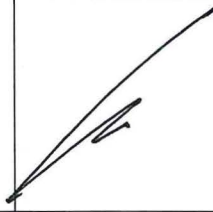
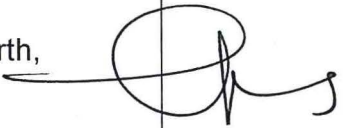


DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

	Sen. María Verónica Martínez Espinoza, Integrante			
	Sen. Raúl Gracia Guzmán, Integrante			
	Sen. Sonia Mendoza Díaz, Integrante			
	Sen. Fernando Torres Graciano, Integrante			
	Sen. Alejandro Encinas Rodríguez, Integrante			
	Sen. Luis Sánchez Jiménez, Integrante			
	Sen. Jorge Aréchiga Ávila, Integrante			
	Sen. Manuel Bartlett Díaz, Integrante			
TOTAL DE VOTOS		A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN



DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, CON RELACIÓN A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN TRES PÁRRAFOS AL APARTADO 4º DE LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DIFUSIÓN DE LA CONSULTA POPULAR.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA LISTA DE VOTACIÓN			
NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
 Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya, Presidente			
 Sen. José María Tapia Franco, Secretario			
 Sen. Juan Carlos Romero Hicks, Secretario			
 Sen. José Marco Antonio Olvera Acevedo, Integrante			
 Sen. Roberto Gil Zuarth, Integrante			
TOTAL DE VOTOS			