

08 NOV 2018

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE GOBERNACIÓN;
Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO DE REFORMAS A LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE CONSULTA POPULAR.

RICARDO MONREAL ÁVILA, DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA, RUBÉN ROCHA MOYA, JAVIER MAY RODRÍGUEZ, IMELDA CASTRO CASTRO y LILIA MARGARITA VALDEZ MARTÍNEZ, Senadores de la República de la LXIV Legislatura, integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 50, 56 y 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y en los artículos 8 numeral 1 fracción I, 164 y 169 del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Asamblea la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En el artículo 35 constitucional se contienen los derechos del ciudadano, entre los cuales se establece, en su fracción VIII, el de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, sujetándose a las bases contenidas en el propio dispositivo.

Al efecto, la parte relativa del mandato constitucional a la letra señala:

“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

.....

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

1°. 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.

2°. 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;

3°. 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;

4°. El Instituto Nacional Electoral tendrá a 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.

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

6°. 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

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

Como es de observarse, en su forma actual la consulta popular sólo puede ser convocada por el Congreso de la Unión, a petición del Presidente de la

República, del treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como de los ciudadanos en un porcentaje de por lo menos el dos por ciento de la lista nominal de electores.

Al dar intervención al Congreso de la Unión para que sea el órgano único facultado para convocar consultas, en la práctica se introduce un elemento procedimental que torna difícil, complejo y tardado el proceso de convocatoria, dado que el Congreso, al estar compuesto por las Cámaras de Senadores y de Diputados, requiere tiempo para cumplir con las formalidades que la ley reglamentaria establezca para obtener el consenso que dé base a emitir la convocatoria. Además, es lógico que el Congreso, en el caso de que fuese dominado por un partido diferente al del Titular del Poder Ejecutivo, se constituiría en un serio, por no decir definitivo, obstáculo para que el Ejecutivo y los ciudadanos mismos, puedan hacer uso de este instrumento democrático.

De igual manera, se considera que este medio de participación ciudadana debe estar al servicio expedito de cualquiera de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión, de tal manera que les sea útil en el ejercicio legislativo, sin estar supeditado al consenso de las dos Cámaras como es el caso de que la convocatoria sólo pueda ser expedida por el Congreso. Además, de esta forma cada Cámara podría convocar a consulta popular, sin intervención de la otra, en materias de su facultad exclusiva, de conformidad con los artículos 74 y 76 de la Constitución.

Por otra parte, el texto actual obliga a que la petición de convocatoria sea aprobada por la mayoría de ambas Cámaras, requisito que complica exageradamente el trámite, toda vez que es inevitable el sesgo político de la intervención del Congreso. La propuesta va en el sentido de que no se requiera tal intervención para aprobar la consulta, cuando sea convocada por ciudadanos o autoridades distintas de las propias Cámaras.

De acuerdo con el apartado 5° de la fracción VIII en comento, la consulta popular se debe realizar el mismo día de la jornada electoral federal. Esto produce el efecto de que se limitan automáticamente las ocasiones de consulta, toda vez que será necesario esperar a que haya una elección federal, quedando fuera de toda posibilidad un caso de urgente resolución

que no coincida con las fechas electorales. Es necesario dotar a esta figura de participación ciudadana, de ampliación en el tiempo y en sus beneficios inmediatos en términos de una eficaz y eficiente gobernanza. La única limitación en el tiempo que se considera necesaria, es evitar que la consulta se formule durante periodo electoral, a fin de no intervenir con el proceso respectivo, no distraer la actividad del INE o de los organismos locales electorales, en el supuesto de que participen en el desarrollo de la consulta, así como garantizar la imparcialidad de las entidades públicas en las campañas electorales.

Asimismo, el mandato actual tiene el inconveniente de que limita la oportunidad de una consulta en la elección federal cuando se renueve el Poder Ejecutivo, toda vez que el Titular saliente difícilmente tendrá interés en una consulta popular, y el que lo sustituirá en el futuro inmediato, antes de la elección es sólo un candidato más a la Presidencia de la República, sin facultades para convocar. En ese panorama, el Presidente entrante deberá esperar a la siguiente elección federal para proponer una consulta, lo que resulta lesivo para la gobernanza democrática y participativa. En la praxis, esa elección intermedia constituiría la única oportunidad real de consulta, lo cual es sumamente restrictivo, por decir lo menos.

Por lo tanto, en este aspecto se propone cancelar la limitación de que se trata, para que las preguntas al pueblo puedan formularse en cualquier momento, atendiendo a las necesidades de la propia actividad pública, incluso por el candidato ganador una vez que las autoridades competentes lo hayan declarado formalmente electo.

Al mismo tiempo, se propone ampliar la lista de facultados para convocar, dándoles esta posibilidad a los Gobernadores, al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, así como a las legislaturas de las entidades federativas; de este modo, la consulta popular tendrá un sustento constitucional para su ulterior desarrollo en las constituciones locales y en la legislación secundaria.

El apartado 4° indica que el Instituto Nacional Electoral será el encargado de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. De este modo, a fin de ajustarse a los términos actuales de la Constitución, toda

consulta popular sólo tendrá validez formal si interviene dicho Instituto, sin tomar en consideración la naturaleza, importancia o urgencia de la materia sometida a pregunta. Tal intervención indiscriminada en la práctica hace complejas, engorrosas y sobre todo costosas estas fórmulas de participación ciudadana.

Al respecto, se propone que a criterio de las autoridades convocantes, las consultas puedan también formularse sin la intervención directa del Instituto Nacional Electoral. Las convocadas por los ciudadanos, sí quedarían en todos los casos bajo la organización y escrutinio del INE, dado que aquéllos no cuentan con los elementos técnicos, administrativos ni presupuestales para llevar a cabo los procedimientos de consulta.

Por otra parte, el actual esquema constitucional deja fuera la posibilidad de consulta sobre temas relativos a ingresos y gastos del Estado; consideramos que precisamente esos asuntos son de especial relevancia para la ciudadanía, y resulta injusto e injustificable que los ciudadanos queden fuera de toda opinión respecto al ejercicio recaudatorio y al gasto público, dos materias que les atañen directamente. Un sistema de gobernanza democrática y participativa, eficaz y transparente, que rechace toda forma de corrupción y que esté dispuesto en todo momento a la rendición de cuentas, debe asumir la consulta ciudadana como una fórmula para gobernar con el pueblo y para el pueblo, que es quien sufre los desvíos y las pésimas decisiones, y el que puede beneficiarse con un adecuado, eficiente y consensado ejercicio fiscal y presupuestario.

Por lo demás, la intervención que el texto constitucional actual reserva a la Suprema Corte de Justicia, exigiendo que el máximo órgano judicial del país resuelva en todos los casos sobre la constitucionalidad de la materia de consulta, previo a la convocatoria del Congreso, resulta, por decir lo menos, sumamente limitadora y ociosa, retardando los tiempos, complicando el procedimiento, y haciendo nugatorias las ventajas de una rápida y directa consulta al pueblo sobre los temas de su interés.

Es obvio que el texto constitucional vigente ofrece un esquema de consulta popular limitativo, acotado, complejo de operar, sumamente barroco, al grado de que resulta casi imposible llevar a la práctica este importante

instrumento de participación ciudadana, haciendo nugatorias sus bondades para el pueblo.

Es urgente su reforma inmediata.

Es urgente darle claridad y sencillez normativa, ampliar sus alcances, dotarla de elementos que garanticen eficiencia y rapidez en el desarrollo, a fin de que cumpla sus altos objetivos en una democracia moderna y participativa.

Es urgente quitar los actuales requisitos procedimentales, numerosos y farragosos; ampliar los tiempos de aplicación y el espectro de autoridades convocantes, dando cabida a las entidades federativas para temas locales; quitar candados en asuntos de sumo interés para la ciudadanía, que hoy no pueden ser preguntados.

Es urgente que la consulta ciudadana no sea un adorno más de la Constitución; urge que sea dotada del andamiaje jurídico que responda a su naturaleza y a las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano.

Para una mejor comprensión de esta Iniciativa, me permito presentar el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO INICIATIVA
<p>“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:</p> <p>.....</p> <p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>1°. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:</p> <p>a) El Presidente de la República;</p>	<p>“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:</p> <p>.....</p> <p>VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p> <p>1°. Tienen facultad para convocar:</p> <p>a) El Presidente de la República;</p> <p>b) El Presidente de la República formalmente electo;</p>

<p>b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>2°. 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;</p>	<p>c) Cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, siempre y cuando los peticionarios correspondan por lo menos al treinta y tres por ciento del total de la Cámara de que se trate;</p> <p>d) 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, tanto por lo que respecta al ámbito federal como local.</p> <p>e) Los Gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; y</p> <p>f) Las legislaturas de las entidades federativas.</p> <p>Los Gobernadores, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y las legislaturas de las entidades federativas solamente podrán convocar para temas locales.</p> <p>2°. 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 o locales, según corresponda, y para las autoridades competentes;</p>
---	--

3°. 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;

4°. El Instituto Nacional Electoral tendrá a 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.

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

6°. 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

3°. 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 seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente;

4°. **Tratándose exclusivamente de consulta popular convocada por ciudadanos, el Instituto Nacional Electoral y los organismos locales electorales tendrán** a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso d) del apartado 1° de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. **Cuando sean otros entes los convocantes, a elección de éstos podrá darse participación al Instituto Nacional Electoral o a los organismos locales electorales, según corresponda.**

5°. La consulta popular **podrá convocarse en cualquier tiempo, salvo durante periodo electoral, sea en el ámbito federal o local, según se trate;**

6°. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral **y de los organismos locales electorales** podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de **las fracciones III y IV** del artículo 99 de esta Constitución; y

7°. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción”.	7°. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción”.
---	---

Por lo expuesto y fundado, someto a la consideración de esa H. Cámara de Senadores, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO

ÚNICO.- Se reforma la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

.....

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

1°. Tienen facultad para convocar:

- a) El Presidente de la República;
- b) El Presidente de la República formalmente electo;
- c) Cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, siempre y cuando los peticionarios correspondan por lo menos al treinta y tres por ciento del total de la Cámara de que se trate;
- d) 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, tanto por lo que respecta al ámbito federal como local.
- e) Los Gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México;
- f) Las legislaturas de las entidades federativas.

Los Gobernadores, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y las legislaturas de las entidades federativas solamente podrán convocar para temas locales.

2°. 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 o locales, según corresponda, así como para las autoridades competentes;

3°. 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 seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente;

4°. Tratándose exclusivamente de consulta popular convocada por ciudadanos, el Instituto Nacional Electoral y los organismos locales electorales tendrán a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso d) del apartado 1° de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5°. La consulta popular podrá convocarse en cualquier tiempo, salvo durante periodo electoral, sea en el ámbito federal o local, según se trate;

6°. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral y de los organismos locales electorales, podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de las fracciones III y IV del artículo 99 de esta Constitución; y

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

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, el () de noviembre de 2018.

ATENTAMENTE

RICARDO MONREAL ÁVILA

DANIEL GUTIÉRREZ CASTORENA

RUBÉN ROCHA MOYA

JAVIER MAY RODRÍGUEZ

IMELDA CASTRO CASTRO

LILIA MARGARITA VALDEZ MARTÍNEZ

Americo Villalreal Thoya