

## Las consultas populares un mecanismo de participación ciudadana: una revisión de su aplicación en México

*The referendum campaigns a mechanism for citizen participation: a  
review of its application in Mexico*

**Josué Cervantes Martínez<sup>1</sup>**  
**Luis Alejandro Gazca Herrera<sup>2</sup>**

**UNIVERSOS JURÍDICOS.** Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar. Año 9, No. 17, noviembre 2021-abril 2022, ISSN 2007-9125

### **Cómo citar este artículo en formato APA**

Cervantes, J; Gazca, L. (2021). Las consultas populares un mecanismo de participación ciudadana: una revisión de su aplicación en México. *Universos Jurídicos*, 168-180.

**Fecha de recepción:** 14 de septiembre de 2021

**Fecha de aceptación:** 29 de octubre de 2021

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho Universidad Veracruzana México, Estudios de Maestría en Derecho Electoral Universidad de Xalapa – México, Consejero Presidente de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Veracruz.

[Josue.cervantes@ine.mx](mailto:Josue.cervantes@ine.mx)

<sup>2</sup> Doctor en Administración Pública, Maestro en Ciencias Administrativas y Licenciado en Sistemas Computacionales Administrativos por la Universidad Veracruzana – México, Profesor de Tiempo Completo de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Veracruzana México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Consejero Local del Instituto Nacional Electoral del Estado de Veracruz.

[lgazca@uv.mx](mailto:lgazca@uv.mx)





**SUMARIO:** I.- Introducción. II.- Desarrollo Contextual. III.- Resultados de la consulta popular. IV.- Conclusión

**Resumen:** Las consultas populares son mecanismos de participación ciudadana directa en la que se evalúan temas de interés público, en México se llevó a cabo la consulta orientada a vincular a proceso penal a los actores políticos que anteriormente estuvieron en el poder, la problemática del análisis de la investigación radica en las intenciones sobre el juicio a los actores políticos que ha planteado el gobierno y algunos actores políticos que no van acorde con lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la pregunta de la consulta. El objetivo de esta investigación de carácter explicativa y descriptiva es presentar un acercamiento a la comprensión sobre dicha consulta analizando si ésta es una idea equivocada de cómo deben llevarse a cabo las consultas populares. La participación ciudadana fue del 7.11% de la lista nominal de electores, porcentaje que no pudo ser vinculante sobre el enjuiciamiento de los actores políticos.

**Palabras clave:** Consulta popular, participación ciudadana, actores políticos

**Abstrac:** *The referendum campaigns are mechanisms of direct citizen participation in which issues of public interest are evaluated; in Mexico the consultation was carried out aimed at linking political actors who were previously in power to the criminal process, the problem of the analysis of the investigation lies in the intentions on the trial of the political actors that the government and some political actors, have raised that are not in accordance with what the Suprema Corte de Justicia de la Nación (Supreme Court of Justice of the Nation), determined in the question of the consultation. The objective of this explanatory and descriptive research, is to present an approach to understanding said consultation by analyzing whether this*



*is a wrong idea of how popular referendums should be carried out. Citizen participation was 7.11% of the nominal list of voters, a percentage that could not be binding on the prosecution of political actors.*

**Keywords:** *Popular consultation, citizen participation, political actors.*

## I. Introducción

La democracia va más allá de un punto de vista electoral, se entiende como un sistema que promueve y posibilita el respeto de los derechos y libertades de los individuos, construcción de oportunidades equivalentes para todos, vigencia del Estado de derecho, formación de valores de equidad, tolerancia y respeto recíproco a las diferencias, los cuales son motivo principal de las colaboraciones sociales pacíficas, está relacionada con la búsqueda de equidad social, la democracia necesita mucho más que la celebración de elecciones libres. El hecho de asignar a toda la gente el derecho de votar en condiciones de equidad política no basta para que un sistema político definido sea considerado como democrático SRE (2014).

La democracia es una manera de organización social que atribuye la titularidad del poder al grupo de la sociedad. No obstante, para que el poblado ejerza realmente este poder que se le ha otorgado, se necesita que los habitantes tomen parte en las preguntas públicas o que son del interés de todos, debido a que la colaboración posibilita que las opiniones de todos los miembros de un país sean escuchadas Serrano (2015).

Serrano (2015) en su artículo sobre La participación ciudadana en México estima que hay 4 condiciones simples para que la colaboración ciudadana exista en un sistema democrático: el respeto de las garantías personales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza a causa de los



habitantes hacia las instituciones democráticas, en el mismo sentido menciona que se requiere de la colaboración de los habitantes para que el régimen tenga razón de ser y se convierta realmente en el gobierno del pueblo, por lo tanto, la participación de los ciudadanos es vital ya que controla el poder de los políticos y la sociedad se hace escuchar para la toma de decisiones Serrano (2015).

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana se tiene el plebiscito el cual se basa en preguntar a la ciudadanía sobre proyectos o políticas públicas que aún no entran en vigor o sobre medidas que ya fueron implementadas. Hablamos de una consulta conocida sobre materias políticas de gran trascendencia Zovatto (2008) citado por Escamilla (2019) menciona que sirve además para que los habitantes decidan “entre admitir o rechazar una iniciativa que concierne a la soberanía”, Farley (1986, p. 23) citado por Escamilla (2019) establece que una de las características de esta figura es que el resultado no posee un carácter vinculante, o sea, la ciudadanía no posee la última palabra, sólo emite una crítica.

Otro de los mecanismos es el referendo el cual consiste en “someter al voto popular directo leyes o actos administrativos para su ratificación” Portillo (2012, p. 37) citado por Escamilla (2019). El referendo tiene un carácter vinculante y no solamente consultivo: el resultado tiene que ser precisamente acatado por los Gobiernos independientemente de si permanecen o no según la elección emitida por la ciudadanía.

Finalmente en la consulta popular el mecanismo de participación ciudadana que atañe a la presente investigación, su funcionalidad se apoya en preguntar a la población sobre cualquier asunto de interés público para que esta exprese su asentimiento o rechazo hacia la iniciativa de sus representantes, considerando que así como hay temas importantes que están afectando a todo un territorio y poseen

alcance nacional, además hay inconvenientes que se disminuyen y se limitan a países bastante focalizados Escamilla (2019).

## II. Desarrollo contextual

Sin una pretensión hermenéutica, acaso quizá exegética, sirva esta investigación para procurar un acercamiento a la comprensión de la Consulta Popular que tuvo lugar el domingo 1 de agosto de 2021.

Una idea recurrente en torno al tema reside en el equívoco de que la Consulta Popular tuvo como objetivo vincular a proceso penal a una serie de actores políticos de gobiernos pasados.

Ello no es así. Para corroborarlo a plenitud, es menester revisar íntegramente el contenido, alcance y fuerza legal de la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1 de octubre de 2020.

El documento es claro, insistente e, incluso, redundante, al sostener de manera categórica que “las obligaciones legales, los derechos adquiridos y todas aquellas facultades regladas con las que se topen las autoridades **deben entenderse fuera de la consulta popular**” (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.35) [énfasis añadido].

Lo anterior, en términos lisos y llanos, quiere decir que, si se cometió un delito, la Consulta Popular *no sirve* para obligar a una Fiscalía ni a un Juzgado a iniciar una carpeta de investigación, vincular a proceso y, mucho menos, a emitir una sentencia condenatoria en contra de sujeto alguno.



La razón de ello se expone con reiterada persistencia en el documento de la Corte, lo que se resume en uno de sus puntos considerativos que a la letra sostiene lo siguiente:

*Cuando la Constitución atribuye **competencias de ejercicio obligatorio**, particularmente, cuando las mismas se atribuyen a un conjunto de órganos de naturaleza no representativa, como son **los poderes judiciales o las fiscalías**, éstas suelen constituir garantías orgánicas de derechos humanos en específico. Sus facultades se diseñan justo para que estos órganos **no se comporten de acuerdo con las preferencias de las mayorías**, y su función protectora de los derechos humanos sea más eficaz. Por ello, sus prerrogativas son preponderantemente regladas y de ejercicio obligatorio y aquellas facultades discrecionales que se les asignan son para conducirse conforme a **racionalidades técnicas o especializadas**, distintas a las electorales. Sin garantías orgánicas de los derechos humanos no existiría una democracia y, por tanto, **los temas que les atañen también quedan excluidos del ámbito de aplicación de la consulta popular**. (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.18) [Énfasis propio]*

Pero, ante tal situación, ¿cuál fue, entonces, el ámbito de aplicación de la Consulta Popular, si no habría juicios penales de por medio?

La respuesta se halla en el texto mismo del documento, desde el momento en que la Corte hace una distinción de la materia de la Consulta Popular, así como de dos figuras de carácter eminentemente jurídico; a saber:

Por un lado, en cuanto a la materia, separa las facultades del poder judicial, incluidas las de las Fiscalías, de carácter jurisdiccional; respecto de las de los poderes legislativo y ejecutivo, de orden político-administrativo; y, al mismo tiempo, de las facultades conferidas a todos ellos, separa las facultades que son *regladas*, es decir, las que tienen carácter imperativo, respecto de las *discrecionales*, entiéndase, lo que los poderes ejecutivo y legislativo pudieron, pero no quisieron hacer -por defecto de la representatividad popular según la propia Corte-; siendo esto último, precisamente, lo que la Consulta Popular puede corregir y, por ende, su razón de ser, al menos en el asunto que se analiza.



En este orden de ideas, las actuaciones del poder judicial y de las Fiscalías, tanto las regladas como las discrecionales, quedan fuera del ámbito de la Consulta Popular; las primeras -las regladas-, porque su observancia no está sujeta a la voluntad popular, es decir, no se puede consultar públicamente si se aplica o no la ley, que, dicho sea de paso, es el reclamo válido, pero fuera de contexto, que la inmensa mayoría de quienes tienen interés en el tema cuestionan; y, las segundas -las discrecionales-, porque dicha discrecionalidad obedece a “racionalidades técnicas o especialidades” (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.18).

Luego entonces, en cuanto a la materia, los poderes de la Unión que podrán emprender las “acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento” a que alude la pregunta de la Consulta Popular serán los poderes legislativo y ejecutivo. Pero, cuidado, no respecto de las facultades regladas que tienen conferidas tales órganos, pues tales facultades les son imperativas y, en consecuencia, no podrían ser consultables; sino al tenor de las facultades discrecionales de que gozan como órganos de representación.

Semejante afirmación se encuentra debidamente sustentada en el documento cuando la Corte sostiene de manera por demás enfática: “este Pleno concluye que el objeto de la consulta es el esclarecimiento de esos hechos mediante el ejercicio de **facultades discrecionales de los órganos representativos**” (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.31) [énfasis añadido].

Ahora bien, por facultades discrecionales no debe entenderse amplitud de atribuciones para hacer y deshacer ni nada que se le parezca. En términos más coloquiales, no se trata de un cartabón para adoptar ocurrencias, pues las



facultades de los poderes legislativo y ejecutivo, como las de cualquier órgano del Estado, incluidos el judicial y los autónomos, deben emanar de una ley previamente establecida en el marco del artículo 14 constitucional.

Esto es, la distinción entre una norma reglada y una discrecional subyace en la calidad imperativa de la primera respecto de la potestativa de la segunda. Digamos que las segundas son aquellas que suelen emplear en su redacción el consabido “podrá”, pero sin dejar de ser una norma vigente al momento de la realización de los hechos que hayan de esclarecerse, en su caso, en armonía con el precitado artículo 14 de la Constitución.

Lo antes sostenido se advierte con meridiana claridad cuando, en la parte conducente del documento, la Corte sostiene que:

*Si bien la finalidad de la consulta es coadyuvar a la solución de los problemas de representación, aun sin consulta que les diga cómo y hasta dónde, las autoridades pueden y deben ejercer sus facultades discrecionales **dentro del ámbito de sus competencias**. (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.17) [Énfasis propio].*

No por nada la Corte se aseguró, como era obligado y casi tautológico hacer, de incorporar en el texto de la pregunta a consultar que las acciones pertinentes que se lleven a cabo tengan lugar “con apego al marco constitucional y legal”.

Una vez delimitado el ámbito de aplicación de la Consulta Popular, es decir, teniendo claro qué obligaría a los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión, en tanto órganos de representación, dentro del ejercicio de sus atribuciones discrecionales, y sin menoscabo de que previamente se lograra concitar la participación de al menos el 40% del electorado y de que la mayoría de éste se pronunciara por el Sí (lo cual no se llevó a cabo), la gran pregunta a dilucidar es: ¿cuáles son o dónde se encuentran esas facultades discrecionales?





La Corte no da mucha luz al respecto, es más, se autoexcluye de manera correcta, fundada en una cuestión de incompetencia -en el sentido jurídico del término-, cuando en la parte que interesa resaltar sostiene:

*a esta Suprema Corte en esta etapa en la que sólo se controla la constitucionalidad de la materia de la consulta y se decide la legalidad de la pregunta, **no concierne agotar el estudio de las posibilidades lógicas de acción** [Énfasis agregado] de las autoridades vinculadas. (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.14)*

No obstante, tampoco es exacto sostener que se trata de un cabo suelto, pues la Corte sugirió al menos una ruta a seguir cuando propone:

*el Presidente deberá encomendar a parte de sus órganos allegarse de elementos y evaluar los hechos ocurridos en el pasado y, de ser el caso, **impulsar los procedimientos que correspondan**. [Énfasis añadido]*

*Este tema tendría como ámbito de proyección las facultades discrecionales de los órganos representativos, especialmente, el Poder Ejecutivo, quienes, en caso de producirse un resultado vinculante de la población, **tendrían abierto un abanico de posibilidades de cursos de acción: desde la creación de mecanismos novedosos para esclarecer algunos hechos en específico, como en algunos países que han decidido garantizar el derecho a la verdad, hasta mecanismos que permitieran a las autoridades competentes allegarse de elementos suficientes para iniciar procedimientos de responsabilidad en términos de lo establecido por el Título Cuarto de la Carta Suprema**. [Énfasis propio]*

*Esta pregunta reformulada tiene simetría con la materia de la consulta, que consiste en el esclarecimiento de los hechos del pasado, mediante el ejercicio de las facultades discrecionales de los órganos representativos, cuyo propósito **incluye un abanico de posibilidades amplio** que van desde la obtención de resultados con un valor histórico y político, así como la obtención de elementos necesarios para iniciar los **procedimientos de responsabilidad pública correspondientes** (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.27, 29, 34) [Énfasis añadido].*

En cualquier caso, la pregunta anteriormente formulada se mantiene viva en tanto no logra despejarse plenamente: ¿cuáles son o dónde se encuentran esas facultades discrecionales? Ciertamente, subsiste en el campo doctrinal un marco teórico que puede coadyuvar a delimitar la interrogante, pero ello escapa a la pretensión de este trabajo.



Así las cosas, la Corte elucida el qué y el para qué de la Consulta Popular, pero el cómo corresponderá, en su caso, a los poderes legislativo y ejecutivo de la nación, haciendo gala de creatividad para traer a la realidad tales mecanismos novedosos o posibilidades lógicas de acción.

Habiendo dilucidado parcialmente lo anterior, un aspecto que no pudo pasar inadvertido versa sobre la posibilidad, al menos formalmente, de que participara el 40% o más del electorado y que, eventualmente, la mayoría de las papeletas se expresaran por el NO.

Ante semejante situación, ¿los efectos vinculatorios de la consulta popular serían en el sentido de que los poderes legislativo y ejecutivo, en ejercicio de sus atribuciones discrecionales, habiendo identificado un posible hecho que ameritara garantizar la justicia y los derechos de posibles víctimas, estarían impedidos a llevar a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento en contra de la decisión política de un actor político tomada en años pasados?

La respuesta firme y categórica es sí, sí estarían impedidos para proceder en tales términos. Esto se desvela con absoluta claridad en el punto considerativo pertinente del documento, cuando en la parte conducente dice con toda puntualidad:

*si la población llegara a emitir una respuesta negativa, lo único que implicaría es que **ni el Poder Ejecutivo, ni el Poder Legislativo, ni las autoridades competentes a las que refiere el artículo 35 constitucional, deben entenderse vinculadas a usar sus facultades discrecionales para ese fin*** (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.28) [énfasis propio].

Lo anterior es así, pues las únicas facultades que pudieron estar desvinculadas del resultado negativo de la Consulta Popular según la pregunta



hipotética arriba planteada, serían las facultades regladas de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión e, incluso, se mantendrían y se mantendrán vigentes, salvo por eventuales prescripciones, las facultades regladas y discrecionales (técnicas y especializadas) del poder judicial y de las Fiscalías; pero, todo ello, por virtud de que tales facultades -todas las enlistadas en este párrafo-, *no serán objetivo de la consulta popular* o, como lo frasea en todo tiempo la Corte: “este es el campo de las facultades regladas, **excluidas del ámbito de la consulta**” (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.35,36) [énfasis añadido].

Lo afirmado con anterioridad se corrobora con el segundo apartado del punto considerativo transcrito anteriormente cuando remata sosteniendo lo que sigue:

*lo que no relevaría (ni al peticionario ni a ningún servidor público) de su obligación de denunciar aquellos hechos de los que tenga conocimiento y **que puedan constituir un delito** [Énfasis propio]. En ambos casos, las respuestas de la población no tendrían ninguna interferencia en las facultades de los órganos de procuración ni administración de justicia, ni restringirían los derechos de las víctimas, ni el acceso a la justicia* (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.28).

Entiéndase, ello obedece a que las facultades regladas de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como las de las Fiscalías, no están sujetas al resultado de la Consulta Popular; como no lo están las discrecionales del poder judicial y Fiscalías.

Hablando de prescripciones, si bien la pretensión del solicitante de la Consulta Popular -el jefe del ejecutivo federal- es la de abarcar el período comprendido “entre el 1 de diciembre de 1988 y el 30 de noviembre de 2018”, y la Corte omite pronunciarse expresamente al respecto, ello no implica que lo haya dejado de considerar de manera implícita; de tal manera que, aún y cuando eventualmente hubiese ganados el SÍ de la consulta y éste fuera vinculante, el lapso para proceder, en su caso, en contra de algún actor político del pasado, dependería



de la materia del Derecho en la que se encuadre la posible infracción cometida, acorde con lo razonado por la propia Corte al sostener la siguiente aseveración:

*Antes dijimos que están fuera del ámbito de la consulta popular los temas relativos al cumplimiento de las obligaciones y facultades regladas. Por tanto, aun cuando la consulta produzca un resultado vinculante, **las autoridades permanecerían obligadas a cumplir con aquellos contenidos no potestativos, como lo sería el régimen de prescripciones de las responsabilidades en cualquier materia de que se trate** (Revisión de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 2020, p.28) [Énfasis añadido].*

### III. Resultados de la consulta popular

A continuación, se presentan los resultados de la Consulta Popular a partir de las 57,077 mesas receptoras que se instalaron representando 99.99% de las proyectadas, se tuvo la participación de 285,450 funcionarios requeridos (INE 2021).

178

Como pregunta única de la Consulta Popular fue:

¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender 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 de las posibles víctimas? Instituto Nacional Electoral 2021

- La participación ciudadana tuvo un 7.1133% a nivel nacional
- Con un total de 6,663,208 opiniones
- 6,511,385 de las opiniones fueron en favor del Sí representando 97.72%
- 102,945 de la opiniones fuero a favor del No representando 1.54%
- 48,878 opiniones nulas representando .73%



## V. Conclusión

En el desarrollo de la investigación se presentó el planteamiento exegético o al menos el intento de acercamiento al mismo; sin embargo, quedan algunas preguntas en el tintero: ¿qué pudo pasar en caso de que el sí hubiese prosperado en la consulta? ¿Qué pudo entenderse por actores políticos “relevantes”? ¿Cómo se determinarán las decisiones políticas cuestionables? ¿Cómo evitar en un futuro una cuantificación discrecional o selectiva de ellas? ¿Quiénes pudieron asumirse personas agraviadas? En el marco de la Estrategia Nacional de Educación Cívica, ¿Hubiese correspondido al INE promover la “exigencia” del cumplimiento del mandato popular que derive toda consulta llevada a cabo?

Una última pregunta que, al parecer, sí es factible responder sin mayor trámite: ¿qué ocurre al no obtenerse la participación mínima del 40% del electorado? Bueno, en tal caso, lisa y llanamente las cosas se quedan en el estado en que se encuentran.

Finalmente es importante mencionar que si bien la consulta popular no fue vinculante, esta no debe descartarse como una nuevo ejercicio de participación ciudadana directa que logre involucrar a los ciudadanos en la esfera política y en los asuntos públicos del país, se debe recordar que en una democracia el actor principal no es el elector sino el ciudadano el cual debe exigir la verdad de los asuntos públicos, estableciendo espacios para el dialogo y exigiendo a los actores políticos el cumplimiento de su palabra empeñada en sus promesas de campaña política.



## VI. Fuentes de Consulta

ESCAMILLA CADENA, Alberto (2019). El presupuesto participativo en la Ciudad de México: modalidades y resultados. Espiral, XXVI(74),167-200.[fecha de Consulta 15 de Julio de 2021]. ISSN: 1665-0565. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13859140005>

FARLEY, L. (1986). Plebiscite and Sovereignty: The Crisis of Political Illegitimacy. Colorado: West View Press.

INE. (2021). Numeralia de la consulta popular. Agosto 23,2021, de Instituto Nacional Electoral Sitio web: [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121339/Numeralia\\_CP2021.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/121339/Numeralia_CP2021.pdf)

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (2021) <https://computos.cp2021.ine.mx/circunscripcion3/veracruz/distrito8-xalapa/votos-candidatura>

PORTILLO, E. (2012). Institucionalización del referéndum en México. México: Miguel Ángel Porrúa.

REVISIÓN de la Constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular, 1/2020 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 1 de octubre de 2020).

SRE (2014). Democracia en México. julio 15, 2021, Secretaría de Relaciones Exteriores Gobierno de México Sitio web: <https://www.gob.mx/sre/acciones-y-programas/democracia-en-mexico>

SERRANO Rodríguez, Azucena (2015). La participación ciudadana en México. Estudios Políticos, 9(34),93-116.[fecha de Consulta 15 de Julio de 2021]. ISSN: 0185-1616. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439555004>

ZOVATTO, D. (2008). “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007”, en A. Lissidini, Y. Welp, y D. Zovatto (coords.), Democracia directa en Latinoamérica (pp. 253-295). Buenos Aires: Prometeo.