

**REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD
DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR
1/2014**

**MINISTRA PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE
GARCÍA VILLEGAS.**

**SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.
COLABORÓ: Miguel Ángel Antemate Mendoza
Agustín Alonso Carrillo Salgado
Leticia Osornio Pérez.**

Vo.Bo.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al treinta de octubre de dos mil catorce

**V I S T O S ; Y
R E S U L T A N D O :**

PRIMERO.- Presentación del aviso de intención con petición de consulta popular. El diez de abril de dos mil catorce, los ciudadanos Andrés Manuel López Obrador, Elena Poniatowska Amor, Claudia Shinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú y Martí Batres Guadarrama, este último designado como representante común, presentaron ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, aviso de intención con petición de consulta popular relativa a la *“reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre del año dos mil trece”*.

SEGUNDO.- Trámite y publicación de la constancia del aviso de intención. Recibido el aviso de intención la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores publicó el treinta de abril de dos mil catorce en la Gaceta Parlamentaria¹ de dicha cámara la *Constancia que acredita la presentación del Aviso de intención* y entregó a los peticionarios el formato para la obtención de firmas². El aviso y la constancia de referencia, se insertan a continuación:

México, Distrito Federal, abril 10, 2014.

AVISO DE INTENCIÓN

Senador Raúl Cervantes Andrade
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de
Senadores del H. Congreso de la Unión
Presente

Los suscritos, ciudadanos mexicanos en pleno goce de nuestros derechos políticos y ciudadanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 35 fracción VIII constitucional y 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, con domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Santa Anita número 50, col. Viaducto Piedad, delegación Iztacalco; ante Usted, con el debido respeto, comparecemos para exponer:

En términos de las disposiciones constitucionales y legales referidas, acudimos formalmente a hacer de su conocimiento que es nuestro propósito que se lleve a cabo una consulta popular respecto del siguiente tema de trascendencia nacional:

LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ENERGÉTICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 20 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2013

El tema sobre el cual se propone realizar CONSULTA POPULAR, es de trascendencia nacional, ya que afecta a todos los ciudadanos mexicanos, en todo el territorio nacional, en sus patrimonios, empleos y bienestar general. La reforma constitucional sobre la cual solicitamos CONSULTA POPULAR, pone en entredicho la soberanía nacional y la riqueza de nuestro país.

Por lo expuesto y fundado, a Usted C. Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, respetuosamente pedimos:

¹Documentos consultables en la Gaceta Parlamentaria del Senado disponible en la página web www.camaradesenadoresdelcongresodelaunion

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de abril de dos mil catorce.

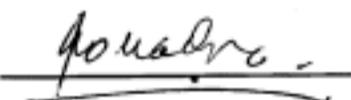
REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

PRIMERO.- Nos tenga por presentados con la calidad que ostentamos, presentando formal aviso de intención de que se lleve a cabo consulta popular en los términos dispuestos por el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

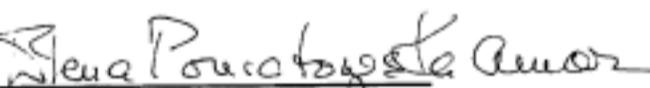
SEGUNDO.- Por señalado el domicilio para oír y recibir notificaciones.

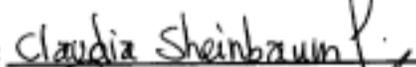
TERCERO.- Se nos proporcionen, en el término correspondiente, los formatos a que alude el artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular.

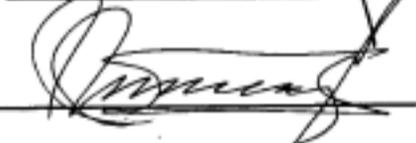
Atentamente,

Andrés Manuel López Obrador: 

Martí Batres Guadarrama: 

Elena Poniatowska Amor: 

Claudia Sheinbaum Pardo: 

Javier Jiménez Espriú: 



FORMATO DE AVISO DE INTENCIÓN DE CIUDADANOS MEXICANOS DIRIGIDO AL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES PARA PETICIÓN DE CONSULTA POPULAR, QUE SE ELABORA CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR.

- A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, los ciudadanos:

Andrés Manuel López Obrador
Martí Batres Guadarrama
Elena Poniatowska Amor
Claudia Sheinbaum Pardo
Javier Jiménez Espriú

Quienes se identifican con:

Credencial de elector expedida
por el Instituto Federal Electoral
(se anexan copias)



Designando como representante común a:

Martí Batres Guadarrama

y con domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos el ubicado en Santa Anita número 50, colonia Viducto Piedad, delegación Iztacalco, D.F., México

Manifestamos, ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, la intención de que se lleve a cabo una consulta popular con fundamento en los artículos 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, respecto del siguiente tema:

La reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el diario oficial de la Federación el día 20 de diciembre del año 2013

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014



Por lo anteriormente expuesto, solicitamos se tenga por requisitado el presente Aviso de Intención a efecto de que se continúen los tramites constitucionales y legales correspondientes a la consulta popular solicitada.

○ Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión
a 10 de abril de 2014.

ATENTAMENTE

A handwritten signature in black ink, appearing to be "M. A.", positioned above a horizontal line.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014



**CONSTANCIA QUE ACREDITA LA PRESENTACIÓN DEL AVISO DE
INTENCIÓN**

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular, emite la siguiente

CONSTANCIA

Para acreditar que, con fundamento en los artículos 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, los ciudadanos Andrés Manuel López Obrador, Martí Batres Guadarrama, Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo y Javier Jiménez Espríu, dieron Aviso de intención a quien suscribe la presente constancia, en el que manifiestan la petición de que se lleve a cabo una consulta popular respecto de la reforma constitucional de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre de dos mil trece.

La presente Constancia ratifica que en dicho Aviso de intención los citados ciudadanos designaron como representante común al ciudadano Martí Batres Guadarrama y como domicilio para oír y recibir todo tipo de documentos el ubicado en Santa Anita, número 50, Colonia Viaducto Piedad, Delegación Iztacalco, México, Distrito Federal.

La presente constancia se acompaña del *formato para la obtención de firmas* determinado por las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto Nacional Electoral.

Para los efectos de lo previsto en la parte final del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular la presente constancia será publicada en la Gaceta del Senado.

Cámara de Senadores, a 24 de abril de 2014.

ATENTAMENTE


**SEN. RAUL CERVANTES ANDRADE
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES.**

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014**

TERCERO.- Formal solicitud de la consulta popular. El diez de septiembre de dos mil catorce, el ciudadano. Martí Batres Guadarrama, presentó ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores la petición formal de consulta popular, a la cual, según señalaron, adjuntaron ciento treinta y seis cajas que contenían las firmas suficientes, para cumplir con el porcentaje establecido en los artículos 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c) de la Constitución Federal y 12, fracción III de la Ley Federal de Consulta Popular, esto es, al menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electorales. Este escrito se inserta a continuación:

Consulta popular sobre los artículos 25,27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética.

México D.F., 10 de Septiembre del 2014.

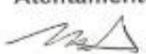
Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.
Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Con fundamento en la fracción VII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1º, 4º, 20º, 21º y 23º de la Ley Federal de Consulta Popular, presentamos la petición formal de consulta popular sobre la reforma energética con el propósito de que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25º, 27º y 28º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética por ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio el futuro del patrimonio de la Nación y la soberanía. ¡Que nos pregunten a todos!, es una demanda del pueblo de México respaldada hasta este momento con la cantidad de 2 millones 712 mil 285 firmas de ciudadanos mexicanos, contenidas en 136 cajas con 308 mil 683 fojas, que se entregan en este acto en el formato autorizado y expedido el pasado 24 de Abril del 2014, con nombre, clave de elector y número identificador del reverso de la credencial de elector (OCR), en respaldo a la presente petición con la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

De conformidad con el aviso de intención de fecha 10 de abril de 2014 signado por: Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú, Martí Batres Guadarrama y Andrés Manuel López Obrador, se presenta anexo la relación las 136 cajas que contienen las 308 mil 683 fojas con los nombres y firmas originales de los ciudadanos que respaldan la presente petición.

Suscribo la presente petición, en representación de los solicitantes, acreditando mi personalidad con la credencial de elector con clave BTGDMR87012809H500, señalando como domicilio para recibir notificaciones la calle Santa No. 50 Col. Viaducto Piedad, CP. 08200, Delegación Iztacalco.

Atentamente

Lic. Martí Batres Guadarrama

El mismo diez de septiembre de dos mil catorce el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, remitió al Instituto Nacional Electoral, la documentación señalada en la anterior solicitud y, el quince de septiembre siguiente, remitió firmas adicionales de apoyo a la realización de la consulta, contenidas en seis cajas, presentadas por el representante común de los solicitantes.

CUARTO.- Trámite de la consulta popular ante el Instituto Nacional Electoral. El diecinueve de septiembre de dos mil catorce, la Presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, recibió la documentación señalada en el resultando anterior y, procedió, conforme a los Lineamientos expedidos por el propio órgano electoral, a realizar la verificación y cuantificación del porcentaje de firmas de apoyo a la realización de la consulta popular.

Una vez llevado a cabo el procedimiento correspondiente, el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, suscribió el *“Informe de la documentación recibida por la Dirección Ejecutivo del Registro Federal de Electores, respecto de la verificación y cuantificación de Formatos de Firmas de los Ciudadanos que Respaldan la petición de Consulta Popular presentada ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por el C. Martí Batres Guadarrama”*³.

QUINTO.- Remisión de la consulta popular. El diecisiete de octubre de dos mil catorce, el Instituto Nacional Electoral,

³ Que obra en el Anexo 4 del disco compacto del informe del Instituto Nacional Electoral.

remitió al Senado de la República el informe señalado en el punto anterior, por el que determinó que la petición de consulta popular fue suscrita en un número equivalente al 2.90% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores con corte al catorce de marzo de dos mil catorce.

En la misma fecha, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el citado informe, así como la solicitud de consulta popular que contiene la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales.

SEXTO.- Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de veinte de octubre de dos mil catorce, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por recibida la documentación señalada y admitió a trámite el expediente relativo a la presente revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular, a la que le correspondió el número 1/2014, y por razón de turno, designó a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para formular el proyecto de resolución respectivo.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia.- Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular que en nombre de diversos ciudadanos formulan

Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú, Andrés Manuel López Obrador y Martí Batres Guadarrama, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracción VIII apartado 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 10 fracción XII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los diversos 3° y 28, fracción IV de la Ley Federal de Consulta Popular, y el Punto Segundo fracción XIII del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciarse sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular cuando ésta provenga de los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

SEGUNDO. Análisis sobre la constitucionalidad de la Consulta Popular.

A. Identificación y delimitación de la materia de la Consulta Popular:

El primer aspecto del que debe ocuparse este Tribunal Pleno en el análisis de constitucionalidad de una solicitud ciudadana para la realización de una consulta popular, es identificar y delimitar su materia, en tanto constituye el presupuesto primario e indispensable para que pueda llevarse a cabo.

Para tal efecto, se debe tomar en consideración el contenido del artículo 21⁴ de la Ley Federal de Consulta Popular, en tanto prevé, específicamente, en sus fracciones II y III que la petición de consulta popular deberá formularse por escrito y señalar, entre otras cuestiones:

- a) El propósito de la consulta;**
- b) Los argumentos por los cuales se considera que el tema es de trascendencia nacional y,**
- c) La pregunta que se proponga, la cual deberá estar relacionada con el tema de la consulta y ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor, además de formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.**

De los anteriores aspectos, podemos establecer que para determinar e identificar cuál es el objeto respecto del que se pide por la ciudadanía verse la consulta popular, debe analizarse de manera integral y conjunta tanto la expresión de su propósito, los argumentos que hayan hecho valer, así como el contenido de la pregunta misma tal y como se encuentra propuesta.

⁴ Artículo 21. Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:

I. Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;

II. El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y

III. La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta.

Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014**

Sentado lo anterior, se destaca que del escrito de intención que los promoventes presentaron ante la Cámara de Senadores —mismo que obra inserto en el resultando primero de esta resolución—, se advierte que el tema de trascendencia nacional sobre el cual pretenden se lleve a cabo la consulta es: **“LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ENERGÉTICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 20 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2013”**

Por otra parte, en el escrito de petición formal de consulta popular los solicitantes señalaron lo que a continuación de inserta:

Consulta popular sobre los artículos 25,27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética.

México D.F., 10 de Septiembre del 2014.

Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.
Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Con fundamento en la fracción VII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1º, 4º, 20º, 21º y 23º de la Ley Federal de Consulta Popular, presentamos la petición formal de consulta popular sobre la reforma energética con el propósito de que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25º, 27º y 28º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética por ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio el futuro del patrimonio de la Nación y la soberanía. ¡Que nos pregunten a todos!, es una demanda del pueblo de México respaldada hasta este momento con la cantidad de 2 millones 712 mil 285 firmas de ciudadanos mexicanos, contenidas en 136 cajas con 308 mil 683 fojas, que se entregan en este acto en el formato autorizado y expedido el pasado 24 de Abril del 2014, con nombre, clave de elector y número identificador del reverso de la credencial de elector (OCR), en respaldo a la presente petición con la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

De conformidad con el aviso de intención de fecha 10 de abril de 2014 signado por: Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú, Martí Batres Guadarrama y Andrés Manuel López Obrador, se presenta anexo la relación las 136 cajas que contienen las 308 mil 683 fojas con los nombres y firmas originales de los ciudadanos que respaldan la presente petición.

Suscribo la presente petición, en representación de los solicitantes, acreditando mi personalidad con la credencial de elector con clave BTGDMR87012809H500, señalando como domicilio para recibir notificaciones la calle Santa No. 50 Col. Viaducto Piedad, CP. 08200. Delegación Iztacalco.

Atentamente



Lic. Martí Batres Guadarrama

De esta solicitud se advierte que en un primer momento el **propósito** expreso que persiguen los solicitantes es **“...que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25°, 27° y 28° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética...”**; también se expresa como argumento de trascendencia lo siguiente: **“...por ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio el futuro del patrimonio de la Nación y la soberanía...”**. Finalmente, se propone como pregunta a formular, la siguiente: **“¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”**

Como se observa la solicitud realizada pretende que se consulte a la ciudadanía sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, la cual identifican como **“reforma energética”**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece; en este tenor, para una mayor claridad en el asunto, a continuación se reproduce, el texto de los citados artículos fundamentales en la parte que fueron objeto de la reforma en cuestión, destacando la porción normativa materia de la misma:

Artículo 25.-

[...]

(CUARTO PÁRRAFO REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014**

empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. **Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.**

[...]

Artículo 27.-

[...]

(SEXTO PÁRRAFO REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. **Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones.** Corresponde exclusivamente a la Nación **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los**

particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

(SÉPTIMO PÁRRAFO ADICIONADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013) N. DE E. EN SU CONTENIDO.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

Artículo 28.-

[...]

(TERCER PÁRRAFO REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; **minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como** las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

[...]

(QUINTO PÁRRAFO REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El

Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

[...]

(SÉPTIMO PÁRRAFO ADICIONADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013) N. DE E. EN SU CONTENIDO.

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

Como se observa, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, consistió básicamente para lo que al caso interesa, en lo siguiente:

- **Respecto del artículo 25:**

- a) En su párrafo cuarto se mantuvo la previsión de que el sector público tendrá a su cargo y de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28⁵ de la propia Constitución, refrendando para el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre

⁵ Artículo 28, Cuarto Párrafo: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; **minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como** las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

los organismos y empresas productivas del Estado (estas últimas fueron adicionadas) que se establezcan.

- b) Se adicionó a este párrafo cuarto que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.
- c) Se adiciona también que en estas actividades, corresponde a una ley establecer las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, **procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado**, así como el régimen de remuneraciones de su personal, con la finalidad de garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

• **Respecto del artículo 27:**

- a) Se modificó la parte final del sexto párrafo para señalar que tratándose de la explotación de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones.
- b) Se señaló que corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control **del sistema eléctrico nacional**, así como **el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**; se precisó que **en estas actividades no se otorgarán concesiones**, no

obstante esto último, se dejó en posibilidad al Estado para **celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes**, a las cuales corresponderá el establecimiento de la forma en que **los particulares podrán participar** en las demás actividades de la industria eléctrica.

- c) Se adicionó un párrafo que en su orden corresponde al séptimo y recorre a los demás que conforman este numeral.
- d) En dicho párrafo séptimo, se señaló expresamente que **tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible** y se destacó que respecto de estos **no se otorgarán concesiones.**
- e) Se estableció que con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante **asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares**, en los términos de la Ley Reglamentaria.
- f) Se prevé que para cumplir con el objeto de dichas **asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares.**
- g) Se refrenda la previsión de que en cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación

y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

• **Respecto del artículo 28:**

- a) Se modificó el párrafo cuarto para adicionar que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: minerales radiactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos**, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente.
- b) Se reformó el párrafo sexto para instituir un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, siendo el fiduciario el Banco de México y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las **asignaciones y contratos** a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.
- c) Se adicionó un párrafo que en su orden corresponde al séptimo y recorre a los demás que conforman este numeral.
- d) En dicho párrafo está previsto que el Poder Ejecutivo Federal contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional

de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley correspondiente.

La anterior, es la temática sobre la que versó la ya aludida reforma constitucional, de la cual se advierte que, efectivamente, una de sus finalidades fue dar sustento a un sistema de contrataciones para la participación de particulares (sin especificar si son nacionales o extranjeros) en las actividades de la industria eléctrica, hecha excepción de su planeación y control, así como de su transmisión y distribución.

Adicionalmente, se estableció un esquema de asignaciones (no de concesiones, como se señalan en la pregunta formulada por los peticionarios) y de contrataciones, para la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, entre el Estado y sus empresas productivas o a través de contratos con éstas o con particulares, o bien, entre dichas empresas y particulares, con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación.

Asimismo, a efecto de administrar y distribuir los ingresos derivados de las **asignaciones y contratos** a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27, se creó el fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo. Además, se estableció en forma categórica que en las actividades de las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, no se otorgarían concesiones.

Con lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno llega a la convicción que la petición formulada por los ciudadanos solicitantes de la consulta popular que se analiza, está encaminada a que sea el texto vigente de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo y 28, párrafo cuarto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se someta a consulta popular para cuestionar a la población si está “...**de acuerdo o no...**” con el establecimiento a nivel constitucional de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos.

Como consecuencia de lo expuesto, una vez precisado el propósito de la solicitud de consulta popular, se procederá a determinar, si su materia coincide con alguno de los supuestos previstos en la fracción VIII, Apartado 3°, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que no pueden ser objeto de la misma.

B. Análisis de la solicitud de Consulta Popular a la luz del artículo 35, fracción VIII, Apartado 3°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Debe recordarse que el citado precepto fundamental⁶, en el Apartado señalado, establece un listado taxativo de los temas que no podrán ser objeto de una Consulta Popular, a saber:

⁶ Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

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

[...] 3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la

- 1) La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- 2) Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- 3) La materia electoral;
- 4) Los ingresos y gastos del Estado;
- 5) La seguridad nacional, y
- 6) La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

A juicio de este Tribunal Pleno se advierte, que la solicitud formulada por los ciudadanos promoventes, actualiza el supuesto señalado en el inciso 4) anterior, en la medida que incide en los ingresos del Estado mexicano, como se verá a continuación:

En el procedimiento legislativo de reformas al artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal a través del cual se instituyó el mecanismo de Consulta Popular, el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, de la Cámara de Diputados, de veinticinco de octubre de dos mil once, se señaló, lo siguiente:

- - En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume

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;

están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.”

De dicho instrumento legislativo, se advierte que por decisión del Órgano Reformador de la Constitución, dentro del sistema jurídico mexicano existen decisiones que por su importancia quedan reservadas en exclusiva a los órganos legislativos federales a quienes les atribuya una competencia expresa, sin que exista la posibilidad de que los temas relacionados con ellas, puedan ser objeto de una consulta popular, entre ellas, las relacionadas con los ingresos y gastos del Estado mexicano.

Es de destacarse que dentro de este proceso de creación de la norma constitucional referida, no se pormenorizó el concepto de “*ingresos y gastos*”, esto es, no se realizó una descripción detallada de los rubros que pudieran encontrarse inmersos en esos conceptos, sino que dichas acepciones fueron utilizadas en sentido amplio para esta reforma constitucional.

Ahora, en el proceso legislativo de creación de la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, respecto de los conceptos de “*ingresos*

y gastos”, el Senado de la República, en su carácter de Cámara Revisora, señaló en su dictamen lo siguiente:

(...) las Comisiones Dictaminadoras, desean señalar que cuando la Constitución habla de "ingresos" y "gastos" se refiere a la materia de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar algún tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas. Asimismo, con base en los considerandos expuestos por las Comisiones Dictaminadoras que aprobaron la reforma constitucional mediante la cual se introdujo a la Constitución la figura de consulta popular, se colige que no son objeto de consulta popular los pronunciamientos programáticos ni los temas de trascendencia nacional que deriven directamente para su materialización la imposición de contribuciones o el ejercicio del gasto público.

De la exégesis de la reforma al artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal y de la emisión de su Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión que los términos “*ingresos y gastos*” para el ámbito de la Consulta Popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones, respecto de los cuales, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma, por disposición constitucional expresa. Además por ser una función reservada por el propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

Así, en el caso concreto, la solicitud de consulta popular parte de la siguiente pregunta: ***“¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”***

La anterior interrogante, al cuestionar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica, resulta inconstitucional, en la medida que las actividades referidas pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano.

Por su importancia para la obtención de ingresos para el financiamiento del Estado Mexicano, el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal define cuáles son las áreas estratégicas de la economía nacional, entre las cuales se encuentran: (i) el sistema eléctrico nacional; (ii) el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; (iii) la exploración y extracción del petróleo; y, (iv) la exploración y extracción de los demás hidrocarburos. En concordancia con lo anterior, el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional señala que las actividades del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, se llevará a cabo en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

En este orden, el párrafo segundo del artículo 27 constitucional señala cuáles son los recursos y actividades sobre los que la Nación ejerce un dominio directo, es decir, sujeta su explotación a la rectoría del Estado Mexicano, dentro de los cuales enuncia tanto el Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como al petróleo y todos los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y su párrafo séptimo establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos **tienen el propósito de obtener ingresos para el Estado**, y las cuales se llevará a cabo mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares en los términos de la Ley Reglamentaria.

Relacionado con esto último el párrafo sexto del artículo 28 de la Norma Fundamental instituyó un fideicomiso público estatal denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual, en términos de lo previsto por la ley, tiene por objeto, recibir, administrar y distribuir **los ingresos derivados de las asignaciones y contratos** a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

En el régimen transitorio de la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece⁷, en específico en su artículo Décimo

⁷ Cabe destacar que en este régimen transitorio, además de la que se destaca, se establecieron diversas previsiones para regular la obtención de ingresos del sector petrolero, las cuales se reproducen a continuación:

Artículo Cuarto: “En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga **para maximizar los ingresos de la Nación**.” [...] “La Nación escogerá la modalidad de contraprestación

Cuarto⁸, destaca, a propósito del referido Fideicomiso Público Estatal, el Constituyente permanente estableció que dicho ente

atendiendo siempre **a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo.**"

Artículo Décimo: [...] d) A la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente Decreto relativas a los términos fiscales **que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.**"

Artículo Décimo Segundo: "Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; **asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos,** así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, **existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes,** la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario."

⁸ Artículo Décimo Cuarto: "El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente Decreto.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.
2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.
3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.
4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho sobre extracción de hidrocarburos, Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial

será el encargado **de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados del sistema de asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.**

Se estableció también un esquema que la ley correspondiente deberá establecer, **a través del cual administrará y distribuirá los ingresos que se obtengan por esos rubros**, de los cuales destaca el referente a la transferencia a la Tesorería de la Federación, de los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto; que para efectos de esa transferencia, se deben considerar los siguientes rubros: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho sobre extracción de hidrocarburos, Derecho

sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.”

[...]

En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el Producto Interno Bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aún cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. La integración de estos recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.”

para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos.

Como puede observarse, los sistemas de contratación y asignación que la Norma Suprema diseñó para los sectores estratégicos de energía eléctrica, petrolero y de hidrocarburos, **tienen como finalidad toral, la obtención de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación**, de ahí que indudablemente su relación es directa con el concepto de ingresos del Estado, respecto del cual, no es posible que tenga verificativo una consulta popular.

Lo anterior, también se corrobora, si acudimos a la legislación secundaria que reglamenta la reforma constitucional, así, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en la fracción I de su artículo 1⁹, establece que dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y tiene por objeto establecer:

I. El régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen a través de las Asignaciones y Contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las Contraprestaciones que se establecerán en los Contratos;

Conforme a lo expuesto en este apartado, es de concluirse que la materia de la consulta popular que se analiza **se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos**, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO: Es inconstitucional la solicitud de consulta popular formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos.

SEGUNDO: Remítase la presente resolución al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para su publicación en la Gaceta Parlamentaria de ese órgano legislativo, en términos del artículo 28, fracción VI de la Ley Federal de Consulta Popular.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la propuesta de definición del concepto de ingresos

previsto como prohibición expresa del artículo 35 constitucional, Aguilar Morales con salvedades en cuanto a la propuesta de definición del concepto de ingresos previsto como prohibición expresa del artículo 35 constitucional, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de treinta de octubre de dos mil catorce por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

En la sesión privada extraordinaria celebrada el seis de noviembre de dos mil catorce se aprobó el texto del engrose relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014 por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y

**REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014**

Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión de seis de noviembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por licencia concedida.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el texto de las consideraciones de fondo del engrose de la sentencia emitida en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014 quedó aprobado en los términos antes precisados. Doy fe.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE

JUAN N. SILVA MEZA

PONENTE

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de Consulta Popular 1/2014, fallada el treinta de octubre de dos mil catorce: **PRIMERO:** Es inconstitucional la solicitud de consulta popular formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos. **SEGUNDO:** Remítase la presente resolución al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, para su publicación en la Gaceta Parlamentaria de ese órgano legislativo, en términos del artículo 28, fracción VI de la Ley Federal de Consulta Popular. **CONSTE**

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014.

INTRODUCCIÓN.

1. Mediante decisión de treinta de octubre de dos mil catorce, el Pleno de este Tribunal Constitucional tuvo a bien aprobar por una mayoría de nueve contra uno¹, la presente resolución con modificaciones de la Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular **1/2014**, solicitada por diversos ciudadanos.
2. Derivado de las discusiones del proyecto original, la mayoría de la y los señores Ministros estimaron que era necesario prescindir de los razonamientos contenidos en el considerando Segundo² del proyecto original respecto al estudio jurídico-dogmático y teórico-comparativo de la figura de Democracia Participativa contenida en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como del Considerando Tercero respecto a la Precisión Metodológica para el pronunciamiento de la constitucionalidad de la materia de la Consulta Popular.
3. A efectos de dejar constancia en el presente voto concurrente, se incluyen las consideraciones respecto a dichos puntos, toda

¹ Votos de la Señora y Señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, con el voto disidente del Ministro Cossío Díaz.

² No fue compartido por los Ministros: Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales.

vez que se estimó que eran necesarias para explicar las referencias teóricas, las modalidades, condiciones temporales y efectos de la figura denominada como: **Consulta Popular**, pues es indudable que se enmarca como un Derecho Humano para los ciudadanos de la República de contar con un mecanismo de **Democracia Participativa**, complemento de la **Democracia Representativa**, este último, piedra angular del Estado Constitucional Mexicano.

4. Ahora bien, previo a emitir un pronunciamiento concreto sobre la solicitud de realización de la consulta que nos ocupó, se estimó conveniente establecer cuál es la naturaleza, propósito y alcances de la figura denominada como **Consulta Popular** prevista en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Federal. Para ello, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

A) DESCRIPCIÓN JURÍDICO-DOGMÁTICA DE LA FIGURA DENOMINADA COMO “CONSULTA POPULAR CONTENIDA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

5. La figura de la Consulta Popular se encuentra contemplada en el Título Primero, Capítulo IV “De los ciudadanos Mexicanos” en el artículo 35 de la Norma Suprema:

“Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

(...)

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.

.....”

6. En **primer término (I)**, se observa que la **Consulta Popular** se traduce en un Derecho de los Ciudadanos Mexicanos, mismo que se ejercerá a través del sufragio activo sobre temas de trascendencia nacional, sujeta a convocatoria por parte del Congreso de la Unión a través de los poderes legitimados (Presidente de la República, el treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión) o por los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

7. En **segundo término (II)**, el análisis sobre el sentido y/o alcance del Derecho a participar en la “**Consulta Popular**” también debe acompañarse con una interpretación más allá de una hermenéutica descriptiva o literal, esto es, para explicar las finalidades de la figura en comento, se estima necesario acudir a una diversa interpretación teleológica para considerar cuál o cuáles fueron las intenciones del Poder Constituyente Permanente en torno a su implementación, ámbitos sustantivos

y procedimentales de aplicación, sentido, alcance, requerimientos de operación y bases constitucionales mínimas; es decir: averiguar los propósitos que fueron sostenidos para establecer dicha figura de participación ciudadana; lo anterior, encuentra respaldo en la jurisprudencia plenaria: **P./J. 61/2000** y análogamente la diversa jurisprudencia: **1a./J. 63/2010**, ambas de rubro y texto siguiente:

“INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.

Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la

estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio.”

“INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN. *En la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueden detectarse, al menos, dos criterios positivos y cuatro negativos para identificar qué debe entenderse por "interpretación directa" de un precepto constitucional, a saber: en cuanto a los criterios positivos: 1) la interpretación directa de un precepto constitucional con el objeto de desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el auténtico significado de la normativa, y ello se logra al utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico.”*

8. En este sentido, debe señalarse que la figura de la **“Consulta Popular”**, contenida en el artículo 35 de la Constitución Federal se originó por conducto de diversas iniciativas de reforma a la Norma Suprema:

a) **Iniciativa** de quince de diciembre de dos mil nueve sometida por el Presidente de la República; en aquella iniciativa se justificó la incorporación de la figura del Referéndum con la siguiente finalidad: **“La inclusión en el texto constitucional de este mecanismo de democracia directa ofrecerá a la ciudadanía una**

oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Ley Fundamental. A través de este mecanismo serían los propios ciudadanos quienes determinen la aprobación o el rechazo de iniciativas de reforma constitucional que el Presidente de la República haya propuesto como relevantes para el desarrollo de la nación, pero sobre las cuales el Congreso de la Unión no se haya pronunciado. --- Adicionalmente, al depositar en la ciudadanía la decisión final sobre el destino de estas propuestas, se fortalece el sistema de contrapesos, evitando atribuir al Ejecutivo una facultad del Constituyente Permanente.³

- b) ***Iniciativa*** suscrita por parte de diversos Senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de veintitrés de febrero de dos mil diez, para incorporar la figura de la “Consulta Popular”, en la que se justificó lo siguiente: ***“La razón primordial para su adopción tiene que ver con la falta de canales adecuados para la participación popular directa en las cuestiones que afectan a la ciudadanía. Con estos instrumentos de democracia directa, los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes, en el caso de sentir que sus demandas no son interpretadas adecuadamente. ---Así pues, se persigue una mayor participación e intervención ciudadana- y no únicamente a través de los partidos políticos- en la toma de decisiones políticas y sociales claves. --- Adicionalmente, estos instrumentos pueden ser concebidos como válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitando el control de aquellos funcionarios que son concebidos como ineficaces por la población, y permiten que opciones sociales que normalmente no serían escuchadas tengan voz. (...) Asimismo, planteamos que las cuestiones electorales y fiscales queden excluidas de la consulta popular; y que para que el resultado de la consulta sea vinculante, deba participar por lo menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.⁴”***

³ Oficio No. SEL/300/3612/09, foja 23.

⁴Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, páginas 36 y 38.

9. Ahora bien, se advierte que durante la discusión de las iniciativas planteadas algunos Senadores se pronunciaron preliminarmente en favor de determinadas características de la “Consulta Ciudadana”, durante los debates de una de las cámaras colegisladoras constituyentes:

“La reforma también les da a los ciudadanos la posibilidad de plantearle al Congreso que lleve a cabo consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, y que el resultado de esta consulta sea vinculatorio para las autoridades competentes.⁵”

“Abrimos la consulta popular con el cuidado suficiente de no convertirla por exceso en la nada, y de no dejarla también en la nada, por falta. Creamos condiciones reales, de que esta consulta pueda ser efectiva.⁶”

“La Consulta Ciudadana, es un instrumento que devuelve al ciudadano el poder que le corresponde, para impulsar los cambios legislativos de su interés.⁷”

“Entonces aquí de lo que se trata es de introducir a la Constitución, el derecho de votar en las consultas, ahora, se ha logrado un gran cambio de este artículo, se logró que las consulta expedidas, pedidas por firmas, no estuvieran sujetas a la aprobación del Congreso, a diferencia de las pedidas por los poderosos, el Presidente y parte de alguna Cámara del Congreso, esto es algo importante, de lo contrario, pues quién se iba a meter a pedir una consulta si el Congreso podía decirle que no la hacía y por lo tanto todas estas firmas había que tirarlas a la basura, al quitar eso, se le dio dimensión, importancia a la consulta popular, también se puso en el proyecto que el resultado de la consulta cuando sea

⁵ Posición del Senador Pedro Joaquín Coldwell. México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión Estenográfica.

⁶ Posición del Senador Jesús Murillo Karam, México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión Estenográfica.

⁷ Posición del Senador José González Morfín. México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión Estenográfica.

vinculante, de una cierta característica es vinculante para el Ejecutivo y no sólo para el Legislativo, y para todas las autoridades competentes -termino Presidente - y no se ha hablado de esto en la discusión mucho, pero esto es muy importante, imagínense ustedes que un grupo de millón 600 mil ciudadanos **proponga una ley, que se vaya a consulta, que obtenga la mayoría, que logre la aprobación de esa ley, no sólo el Congreso debe expedirla, sino también el Ejecutivo** debe promulgarla obligatoriamente, porque es vinculante para el Ejecutivo. No la puede vetar, por lo tanto, porque está vinculado el resultado de la consulta.⁸”

10. Posteriormente, fue emitido el Dictamen publicado el martes veinticinco de octubre de dos mil once en la Gaceta No. 3376-II, a cargo de la Cámara de Diputados por conducto 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”; misma que consideró respecto de la figura de la Consulta Popular lo siguiente:

“Estas comisiones unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia "semidirecta", puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y

⁸ Posición del Senador Pablo Gómez Álvarez. México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión Estenográfica.

eventual vaciamiento.- - -Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.- - - La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión. - - -A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda. - - - La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos. - - - Atendiendo a esa finalidad estas comisiones unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.- - - Por otra parte, al tratarse de un

mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal, respecto a las consultas convocadas por el Presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrático-representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso -y en ese sentido es la mejor garantía- de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.- - - Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas. Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión, la Suprema Corte de Justicia

de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;- -Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio Instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto. - - - La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia "semidirecta" (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos al cuarenta por ciento del total de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.- - - En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

11. En el caso, para una la Cámara de Diputados del Órgano Reformador de la Constitución, la figura de la Consulta Popular guarda las siguientes notas distintivas:

- I. **Se trata de un mecanismo de Democracia Semi-Directa que permite a los ciudadanos de la República expresarse en torno a decisiones sobre asuntos de gran importancia nacional.**
- II. **La figura de la Consulta Popular puede ser un mecanismo para fortalecer el proceso de decisión democrático y abrir un canal para propuestas legislativas, en el caso, realizadas directamente por grupos de ciudadanos para que sean tomadas en consideración por el Congreso de la Unión.**
- III. **Se incorpora la Consulta Popular como posibilidad para que exista un pronunciamiento directo de los ciudadanos sobre asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad sea vinculante y sea asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.**
- IV. **La Consulta Popular constituye además una vía para poder resolver eventuales diferendos sobre temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos.**
- V. **El mecanismo de Consulta Popular debe ser inducido mediante solicitud del Ejecutivo Federal, una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión e incluso un grupo de ciudadanos equivalente al dos por ciento**

de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.

- VI. La formulación de la pregunta sometida a consulta es un aspecto delicado pues su redacción puede condicionar el sentido de las repuestas y éstas deben ser simplificadas a una alternativa entre dos posibles respuestas.
 - VII. Previo a la Convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la materia de la consulta.
 - VIII. Todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se regirá por los Principios de Objetividad, Imparcialidad y Certeza.
 - IX. Cuando la Consulta Popular tenga carácter vinculante, estará sujeta a un quórum de participación ciudadana.
 - X. Existen ciertas materias en las cuales no procede la Consulta Popular como la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la Seguridad Nacional y la organización, el funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.
12. Ahora bien, de conformidad con la *ratio iuris* del primer Dictamen, puede advertirse que fueron delineados los primeros rasgos y bases constitucionales distintivas de la Consulta Popular a saber, tanto un Derecho Político y un mecanismo de Democracia Semi-Directa para contemplarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, durante la discusión a cargo de la co-legisladora constitucional, algunos Diputados sostuvieron lo siguiente en torno a la regulación de la figura:

*“Es importante que los mexicanos tengan la certeza jurídica de que cuentan con **un derecho de participación directa**, de tal manera que al incorporar la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes y la consulta popular se rompe el tan desgastado sistema partidista, que hasta hoy es la única opción para acceder a cargos de elección popular o de participar en las tareas inherentes a los mismos. En suma, estamos convencidos que la reforma constitucional debe ser vista como parte integrante de una estrategia.⁹”*

“Nos parece verdaderamente que la decisión de postergar para legislar en la ley secundaria los umbrales para la iniciativa ciudadana, para la consulta popular, para llevar a cabo el tipo de ejercicios que ahora se contemplan hace que en la práctica sean en su momento nugatorias y que queden estas figuras que pretenden incrementar el poder ciudadano simplemente como si fueran expresiones poéticas en la Constitución, pero que en la práctica las harían inviables. - - - Imagínense que para llevar a cabo una consulta popular tenga el promovente que lograr una adhesión para iniciarla aproximadamente de 780 mil voluntades y además que participen el 25 por ciento de quienes están inscritos en el padrón. Al día de hoy serían 19 millones 428 mil ciudadanos en el país, cuando hay gobernantes que son electos con una participación inferior en lo que se está pidiendo para establecer esa figura de orden político.¹⁰”

“Decía hace un momento mi compañero diputado Ibarra, cómo, por ejemplo, para promover una consulta popular se exige el 1 por ciento del padrón electoral del estado nominal. Es una cantidad enorme, de casi 800 mil ciudadanos. - - - Y además, no solamente eso, sino que le estamos dando la facultad de consulta ciudadana al Ejecutivo, y a los propios legisladores, cuando nosotros consideramos que esa facultad de consulta ciudadana debiera ser exclusiva de los ciudadanos de la república.- - - Pero no solamente eso, sino que además se establecen una serie de materias

⁹ Postura de la Diputada Lorena Corona Valdés. Sesión de la Cámara de Diputados. México, D.F. martes 25, jueves 27 de octubre, jueves 3 y viernes 4 de noviembre de 2011.

¹⁰ Postura del Diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza.

vedadas a la consulta popular. Están vedadas las materias electorales de la consulta popular; están vedadas las materias de seguridad pública y de seguridad nacional de la consulta popular; está vedado de la consulta popular todo el tema de derechos humanos o la forma de gobierno.- - - Esto es contradictorio con lo que establece el artículo 39 de la Constitución, porque, ¿dónde descansa la soberanía? En el pueblo, y el pueblo es soberano, y el pueblo debiera tener derecho a opinar y a participar sobre cualquier materia.¹¹”

“La razón de ser de la consulta popular, es poner a consideración del mayor número posible de ciudadanos, temas que son de interés nacional para que estos opinen y den su parecer sobre los mismos.- - - El dejar el dictamen como se presenta, le quitará a este proceso la legitimidad que merece, además de restarles a los ciudadanos la posibilidad de conocer sobre las posturas de los diversos partidos políticos sobre los temas consultados, así como el compromiso de estos partidos y sus candidatos ante los temas de interés nacional.- - - Al dejar fuera la consulta popular del proceso electoral la estamos condenando a ser un proceso que no cuente con representatividad de la sociedad, ya que está demostrado que la participación en las urnas baja considerablemente en procesos locales.- - - Si verdaderamente queremos hacer propio el sentir de la sociedad, debemos lograr que la consulta popular se dé en las mejores condiciones posibles, que se permita a los ciudadanos lograr el porcentaje de participación que les asegure cumplir con los requisitos dispuestos para que su opinión sea vinculante y no sólo buenos deseos.¹²”

“Por consulta popular se entienden dos figuras distintas que aquí están tontamente confundidas. Una, el referéndum. El referéndum es la consulta a la ciudadanía sobre una ley o reforma constitucional que han sido ya votadas por el Congreso, se votan ad referéndum. Esto es, a condición de que las apruebe la mayoría.- - - El referéndum es facultativo cuando lo pide una autoridad o lo pide la ciudadanía y es

¹¹ Postura del Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia.

¹² Postura de la Diputada: Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes

obligatorio cuando está establecido en el propio texto constitucional, en qué casos procede obligatoriamente el referéndum, como en Europa, adhesión de un nuevo país, etcétera.- - - El plebiscito es la consulta previa a la ciudadanía respecto de la ejecución de un acto de administración o de una política pública, ejemplo de ello es el presupuesto participativo.¹³

“Por tanto tenemos que recurrir a la democracia directa, a consultar la auténtica soberanía popular para que el pueblo de frente, de cara, en pleno siglo XXI, defina cuál es el rumbo que queremos, cuál es el rumbo que en esta materia quiere el pueblo de México, un sí o un no en una figura jurídica que esta legislatura ha consagrado, la consulta popular. Ahí está la solución, ahí está la definición que el pueblo de México debe tomar, y este Poder Legislativo tiene que acatar.¹⁴”

13. Desde este punto, se advierte que, de las discusiones de la figura en comento, algunos diputados de la Cámara baja:

- XI. La Consulta Popular es un instrumento de participación política.
- XII. La razón de la Consulta Popular es poner a consideración de un mayor número de ciudadanos temas que son de interés nacional.
- XIII. Existen dudas sobre las características de la Consulta Popular pues fusiona elementos del Referéndum y del Plebiscito con elementos *ex ante* y *ex post*.
- XIV. La Consulta Popular es un mecanismo de democracia directa para consultar a la soberanía popular.

¹³ Postura del Diputado Porfirio Muñoz Ledo.

¹⁴ Postura del Diputado Luis Carlos Campos Villegas.

14. Posteriormente, el segundo Dictamen a cargo del Senado de la República determinó lo siguiente:

“Estas comisiones dictaminadoras proponen insistir en la adición de la fracción VIII, en los mismos términos aprobados originalmente por el Senado, ya que resultaría un contrasentido que la consulta popular, que ha quedado establecida en la fracción III del artículo 36, en los términos aprobados por ambas cámaras, no tuviese las bases constitucionales para su reglamentación en la ley secundaria, más aún si se considera que la organización y desarrollo de las consultas populares se encomienda al Instituto Federal Electoral, que al tener carácter de órgano constitucional autónomo y cuyas facultades emanan directamente de la Constitución, debe contar con una base constitucional explícita a fin de poder ejercer esa facultad. Por ese motivo, en el Proyecto de Decreto se propone insistir en la adición de esa fracción VIII.¹⁵”

15. En este sentido, el segundo Dictamen a cargo del Senado se limitó a enfatizar la propuesta inicial y significativamente en torno a las bases constitucionales en la materia que habrían de reflejarse en la reglamentación de la legislación secundaria.

16. Con posterioridad, se emitió diverso Dictamen por parte de la Cámara de Diputados en atención a las siguientes consideraciones:

“No pasa desapercibido para estas Comisiones Unidas, que la Consulta Popular, se constituye en

¹⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, de la Minuta Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política., trece de diciembre de dos mil trece.

una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México. - - - Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclamen, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la Consulta Popular se coloca como una figura indispensable dentro de la democracia participativa y frente al poder público. - - - La naturaleza jurídica de la Consulta Popular, legitimará las decisiones del Estado generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público. - - - A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión, Presidente de la República, el 33% de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos de la lista nominal electores que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter y de vital importancia para la vida del país. - - - En suma, la reforma política de México, permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Esta requiere de la existencia de mecanismos que eviten y resuelvan cualquier tipo de conflicto, que ponga en peligro la gobernabilidad del país y el interés legítimo de la representatividad de los mexicanos.”

Como se observa, la colegisladora constitucional también encontró las notas distintivas:

- XV. La Consulta Popular es una institución que permite un mejor Sistema Democrático en México y forma parte de un conjunto de mecanismos democráticos que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas asimismo se constituye como una figura de democracia representativa.**

XVI. La Consulta Popular legitimará las decisiones del Estado y su objeto será el de resolver asuntos de carácter y de importancia vital para la vida del país.

17. En tercer término, como resultado de lo anterior (III) y de lo aducido respecto de los antecedentes reproducidos, se advierte que toda la justificación preliminar que corresponde desde las iniciativas principales de reforma a la Norma Suprema, pasando por la argumentación de los diversos debates y los dictámenes a cargo del Constituyente Permanente, se tradujeron en incorporar en las previsiones normativas de la Constitución Federal una figura de Democracia participativa con elementos de Referéndum y Plebiscito, consistente en un Derecho político de todos los ciudadanos, con los propósitos de fortalecer el proceso de decisión del Sistema Democrático Mexicano, abrir un canal de propuestas y legitimar las decisiones del Estado Mexicano; asimismo, la Consulta Popular permitirá a los ciudadanos expresarse sobre asuntos de gran importancia nacional y para el país, además de constituir una vía para resolver eventuales diferendos que se presenten en los órganos representativos. El mecanismo de Consulta Popular será inducido mediante una solicitud por parte del Ejecutivo Federal, un porcentaje de alguna de las Cámaras del Congreso e incluso un grupo de ciudadanos equivalente al dos por ciento de la lista nominal de electores. El mecanismo se realizará mediante un cuestionamiento o pregunta simplificada a una alternativa entre dos posibles respuestas; por su parte, y previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la

constitucionalidad de la materia de la consulta; asimismo todo el proceso de organización y consulta se regirá por los Principios de Objetividad, Imparcialidad y Certeza. Para los efectos de vinculación a los órganos correspondientes, la Consulta Popular se sujetará a un quórum de participación ciudadana de al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Finalmente, la aludida figura establece que 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.

18. Todo lo anteriormente señalado dio lugar al texto vigente del artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

Art. 35.- Son derechos del ciudadano:

(...)

(ADICIONADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)

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 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;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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;

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2014)

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.”

19. Finalmente, debe señalarse que, de conformidad con la fracción VIII punto 7° del numeral 35 y 73 fracción XXI-Q de la Constitución Federal¹⁶, el catorce de mayo de dos mil catorce, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la aludida fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que es de orden público e interés social y de observancia en el orden federal, la cual tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, así como de la promoción de la participación ciudadana en las mismas, de conformidad con sus disposiciones generales contenidas en los artículos 1°, 2° 3° y 4° de la referida legislación federal¹⁷.

¹⁶ “Art. 73.- El Congreso tiene facultad:
(....)
(ADICIONADA, D.O.F. 9 DE AGOSTO DE 2012)
XXIX-Q.- Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.”

¹⁷ “Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social; y de observancia en el orden federal.

Artículo 2. La presente Ley tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.

Artículo 3. La aplicación de las normas de esta Ley corresponde al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En el caso del Instituto Federal Electoral, la organización y desarrollo de la consulta popular será responsabilidad de sus direcciones ejecutivas y unidades técnicas en el ámbito central; en lo concerniente a los órganos desconcentrados, serán competentes los consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan.

Artículo 4. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

B) DESCRIPCIÓN TEÓRICO COMPARATIVA DE LA FIGURA DENOMINADA COMO “CONSULTA POPULAR” CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 35 FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

20. El *Derecho Constitucional Comparado* se sirve como un instrumento de hermenéutica jurídica, se trata de una herramienta para explicar desde el punto de vista teórico-dogmático: una figura normativa, una institución, un órgano estatal o un Derecho; así como las formas de operación de dichas figuras o conceptos introducidos a un ordenamiento o sistema jurídico que no los contenía, y por lo tanto, resulta útil para apreciar cómo se reflejan sus efectos en otras realidades jurídicas. Es cierto que la función principal de esta disciplina es estudiar los sistemas u órdenes jurídicos para determinar semejanzas y diferencias entre figuras y conceptos normativos para, a partir de éstas, alcanzar un punto de “*consenso jurídico*” que nos permita una mejor comprensión y entendimiento de instituciones normativas, no sólo desde un enfoque propositivo (para adicionar o reformar una figura o institución), sino también para considerar si una figura puede seguir sosteniéndose en un orden jurídico determinado.

21. El Derecho Comparado no es una fuente directa y formal del *Derecho Mexicano*, pero sí resulta de gran utilidad como un

Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la consulta popular exclusivamente cuando la consulta coincida con la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.”

método adicional en conjunto con otros mecanismos de interpretación constitucional, tales como el método gramatical, el analógico, el gramatical, el teleológico, como “...estadio *imprescindible en la exégesis de las cláusulas constitucionales sobre los Derechos*¹⁸”, o bien, para la construcción de un Sistema a nivel macro jurídico o supranacional de retro-alimentación argumentativa, esto es, que la “...*proliferación de criterios interpretativos exige de los Tribunales constitucionales nacionales intensificar un diálogo jurisdiccional en torno a sus distintas experiencias, que permita armonizar el derecho nacional con el internacional.*¹⁹”

22. Ahora bien, para determinar cuál o cuáles son los elementos teóricos del aludido mecanismo de democracia participativa que se ha incorporado en el artículo 35 de la Constitución Federal, se estima necesario acudir a una interpretación de Derecho Comparado o Doctrinario como elemento de análisis y apoyo sobre elementos técnico-jurídicos de la Consulta Popular como Derecho y figura de Democracia Participativa. Lo anterior, se apoya en la tesis: **2a. LXIII/2001** de la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional de rubro y texto siguiente:

“DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS. En el sistema jurídico mexicano por regla

¹⁸ Vergottini, Giuseppe de, “Derecho Constitucional Comparado”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Segretariato Europeo Per Le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2014, pp. 12 y ss.

¹⁹ Declaración Final de la Cumbre de Presidentes de Cortes Supremas, Constitucionales y Regionales, organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, los días ocho y nueve de noviembre de dos mil doce. Punto tercero.

general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que "En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."; mientras que en su párrafo tercero dispone que "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.". Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen."

23. Como **primer elemento a considerar (I)** y en relación a la descripción teórica-jurídica, la figura de la **Consulta Popular**, puede ser entendida como un género primigenio que comprende un criterio de sub-clasificación de diversos mecanismos de Democracia participativa:

“A nivel comparado, en América Latina converge una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que podría generar confusión. Debido a que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan a estos mecanismos con términos diferentes-iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales-, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trascienda el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando tratamos el tema. (...) Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales)...²⁰”

“De todos modos, como instrumentos que son, tanto la iniciativa popular como el referéndum, no son en sí mismos ni buenos ni malos. Desde luego que en una realidad política gravemente polarizada es probable que se conviertan en un ejercicio más de proyección del conflicto partidista, pero en un ambiente de mayor estabilidad pueden representar un ejercicio útil para fomentar la educación cívica y

²⁰ Lissidini Alicia, Welp, Yanina, Zovato, Daniel (Comp), “Democracias en movimiento. Mecanismos de Democracia Directa y Participativa en América Latina”, -Las Instituciones de la Democracia Directa. Daniel Zovato- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Pp. 15-16.

reafirmar, a través de la consecución del máximo consenso posible, la integración política que persiguen las normas constitucionales. Y, además no dejan de ser una bocanada de aire fresco en el universo endogámico y oligárquico que los partidos han construido en el Estado democrático contemporáneo.²¹

24. Ahora bien, como **segundo elemento a considerar** (II) debe observarse cuál o cuáles son las consideraciones que involucra esta figura en su vertiente de Derecho Humano, previsto y contemplado en instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; así, puede señalarse que el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipulan lo siguiente:

“DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

“Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.²²

²¹ Carbonell Miguel, “Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México”, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 240-241.

²² Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948

“PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.”

“CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Artículo 23. Derechos Políticos.

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;”

25. De igual forma, el **Comité de Derechos Humanos**, garante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha considerado en torno a la Democracia Participativa lo siguiente:

“Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de

conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos.

“El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho.

“Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo. ²³”

26. De igual manera, el ***Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo***, ha tenido a bien en distinguir la importancia de las figuras de democracia participativa:

“Los mecanismos de democracia directa son una de las formas de participación ciudadana. Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes. Sus formas más comunes son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular. Esta característica se halla en la base de la distinción clásica entre democracia directa y democracia representativa y también de la

²³ U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, párrafos: 6, 10 y 19.

frecuente contraposición de estos dos modelos de democracia como si fuesen dos modelos políticos irreconciliables. Pero la cuestión es más compleja.- Los mecanismos de democracia directa, al quitarle poder legislativo a los representantes, pueden debilitar el papel de los políticos y, por ende, el de los partidos. Pero estos mecanismos pueden tener un rol positivo. Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contrapeso contra intereses minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, formal o institucional, de controlar al Estado. Por otro lado, la posibilidad de usar estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos y, por lo tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados. En efecto, en ciertas circunstancias, los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos pueden fortalecer la democracia representativa, sirviendo “como una válvula de escape institucional intermitente que contrarresta las acciones perversas o la ausencia de respuestas por parte de las instituciones representativas y de los políticos”. Y obligan así a una mayor “sincronización entre élites partidarias y ciudadanos”.²⁴

27. Desde esta perspectiva, es visible que en el contexto los mecanismos de democracia participativa versan con las siguientes características:

- I. La Consulta Popular se refiere a un concepto genérico descriptivo que comprende a muchos mecanismos de democracia participativa, pero principalmente al Plebiscito como al Referéndum.

²⁴Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, “Nuestra Democracia”, 2010, páginas 125 a 128.

- II. Son mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien sobre políticas públicas, las especies más conocidas son: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular.
 - III. Estos mecanismos pueden tener un rol positivo ya que pueden servir de contrapeso a intereses minoritarios que afecten los intereses de los ciudadanos.
 - IV. Se trata de medios para controlar al Estado, prevenir que los representantes populares no se distancien de los ciudadanos y, en consecuencia, fortalecer la democracia representativa.
28. Ahora bien, por cuanto hace al tema de la Democracia Representativa y la Democracia Directa como Derechos Humanos ha comenzado a debatirse, así, dentro de los mecanismos y procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, se encuentra la figura del “***Experto Independiente sobre la Promoción de un Orden Democrático Internacional Equitativo***”, mismo que, dentro de sus primeras interpretaciones ha sostenido lo siguiente:

“El ideal de la Democracia Directa, incluyendo la facultad de iniciativas legislativas por parte de los ciudadanos y el control de diversas cuestiones a través de la consulta genuina y el referéndum se ha logrado parcialmente solo en algunos países del Mundo. El modelo prevalente de la Democracia representativa no es perfecta y requiere de mejorías. La Democracia representativa conlleva el predicado “democrático” sólo si los parlamentarios genuinamente representan a sus electores. Los miembros electos de un Parlamento tienen la confianza del electorado y deben informar de

manera proactiva sobre los desarrollos relevantes que impacten a la toma de decisiones, incluyendo por ejemplo temas como: los presupuestos nacionales, la educación y la seguridad social. Así, los representantes deben comprometerse a indagar respecto las necesidades y requerimientos de los votantes. En otras palabras, los representantes son responsables ante los ciudadanos, deben actuar transparentemente y consultar regularmente con sus representados, toda vez que no son plenipotenciarios, sino representantes populares con un mandato limitado en tiempo y alcance, mismo que debe ser administrado y ejercido de buena fe y no en usurpación del poder.²⁵

“Pero incluso en Estados claramente democráticos, no hay motivos para la autocomplacencia. Aunque se celebren elecciones formalmente libres, el proceso electoral de muchos países no funciona bien y los resultados electorales no corresponden siempre a los deseos del electorado. A fin de satisfacer los requisitos democráticos, debe consultarse a la opinión pública y la elección de candidatos ha de ser libre y transparente. Debe disponerse de métodos para determinar la voluntad popular, por ejemplo, mediante frecuentes encuestas de opinión y la celebración de referendos. Como señalan muchos observadores, la democracia representativa a menudo revela una desconexión entre los parlamentarios y el pueblo, de modo que la agenda de los parlamentarios no corresponde a los deseos del electorado. Por este motivo muchos países han caído en la apatía, y el cinismo y registran un importante absentismo

²⁵ United Nations, A/HRC/27/51, Human Rights Council, “Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order, Alfred-Maurice de Zayas”, 17 July 2014, par. 9. Original Text: “(...) The ideal of direct democracy, including the power of legislative initiative of citizens and control of issues through genuine consultation and referenda has been partially achieved only in few countries. The prevalent model of representative democracy is not perfect and needs improvement. Representative democracy deserves the predicate “democratic” only if and when parliamentarians genuinely represent their constituents. Elected members of parliament hold the trust of the electorate and must proactively inform the latter of relevant developments that impact on decision-making, including on the allocation of national budgets for the military, education and health care. They must be committed to inquiring into what the voters need and want. In other words, representatives are accountable to the citizens, must act transparently and regularly consult with their constituency, since they are not plenipotentiaries, but represent the people with a mandate limited in time and scope, which must be administered in good faith and not in usurpation of power.”

electoral. (...) La democracia entraña una correlación entre el interés público expresado por la mayoría de la población y las políticas oficiales que la afectan. El término abarca diversas manifestaciones, incluida la democracia directa, participativa y representativa, pero los gobiernos deben responder ante el pueblo y no ante intereses especiales como el complejo militar industrial, el sector financiero y las empresas transnacionales. La democracia es incluyente y no ha de privilegiar a una aristocracia antropológica. Requiere la fijación de normas básicas para el establecimiento y organización del Estado y su relación con la sociedad, que han de ser aceptadas por los ciudadanos. Exige también consultar al pueblo y respetar la voluntad de los votantes. Aunque se basa en el gobierno de la mayoría, una sociedad democrática debe reconocer y respetar los derechos de las personas, las minorías y los grupos. En otras palabras, el gobierno de la mayoría debe entenderse en el contexto del estado de derecho y la dignidad humana.²⁶”

29. De igual forma, en el contexto Universal de Derechos Humanos, se ha insistido en la importancia de la Democracia

²⁶ United Nations, A/HRC/24/38, Human Rights Council, “Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order, Alfred-Maurice de Zayas”, 1 July 2013, prf: 16 y 18. Original Text: 16. But even in ostensibly democratic States, there is no reason for complacency. Although formally free elections are held, the electoral process in many countries is dysfunctional and election results do not always correspond to the wishes of the electorate. In order to satisfy democratic requirements, there must be consultation of the public and the choice of candidates must be free and transparent. Methods to determine the will of the people, for instance, through frequent opinion polling and through referenda, should be put in place. As many observers note, representative democracy frequently manifests a disconnect between parliamentarians and the people, so that parliamentarians have agendas that do not correspond with the wishes of the electorate. This has led in many countries to apathy, cynicism and large-scale absenteeism in elections. What is needed is not only parliaments, but parliamentarians who genuinely represent the wishes of the electorate. In almost all countries, women are underrepresented and in many countries women are essentially disenfranchised. Such disenfranchisement is undemocratic and demands corrective measures. Women must be empowered so that they can meaningfully participate in decision-making. (...) 18. Democracy entails a correlation between the public interest as expressed by a majority of the population and the governmental policies that affect them. The term encompasses various manifestations, including direct, participatory and representative democracy, but Governments must be responsive to people and not to special interests such as the military-industrial complex, financial bankers and transnational corporations. Democracy is inclusive and does not privilege an anthropological aristocracy. It requires that the basic rules establishing and organizing the State and its relationship with society be put in place and accepted by the citizens. It requires consultation with the people and respect of the will of the voters. Although founded on majority rule, a democratic society must recognize and apply individual, minority and group rights.”

no sólo como una modalidad en la que se ejercer el poder sino como un Derecho de participación de los ciudadanos en todos los aspectos de la vida:

“La Democracia, el desarrollo y el respeto por los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libertad expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida.”²⁷

30. De igual manera, dentro del contexto interamericano, los artículos 2° y 6 de la **Carta Democrática Interamericana** disponen lo siguiente:

“Artículo 2
El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Artículo 6
La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”

²⁷ Aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, ONU Doc. A/CONF. 157/23 (1993) Texto Original: “8. Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world.”

31. En el caso, es de observar que, la **Democracia Representativa** es la base del Estado de Derecho en los Estados Americanos y en el Estado Mexicano, pero, adicionalmente, la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo guarda una postura ambivalente, pues se trata de un derecho y de una responsabilidad; de igual manera, la promoción y el fomento de otras formas de participación, en el caso, las figuras de **Democracia Participativa** tales como los Plebiscitos o Referéndums, fortalecen la Democracia en el marco de los regímenes constitucionales de los Estados Americanos.

32. De igual manera, es factible considerar que dentro del ***Derecho Comparado Iberoamericano***, la mayoría de los países han incorporado a sus respectivos textos constitucionales diversos mecanismos de democracia participativa o semi-directa, con diversas modalidades:

Países Americanos.	Figura(s) de Democracia Participativa de previsión expresa en la Constitución.
<ul style="list-style-type: none"> • Bolivia. 	Referéndum, Iniciativa Legislativa Ciudadana, Revocatoria de Mandato, Asamblea, Cabildo y Consulta Previa ²⁸ .

²⁸ Véase: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. “Artículo 11. (...) II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:
1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa.. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a Ley.”

<ul style="list-style-type: none"> • Brasil. 	Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular ²⁹ .
<ul style="list-style-type: none"> • Chile. 	Plebiscito ³⁰ .
<ul style="list-style-type: none"> • Colombia. 	Plebiscito, Referendo, Consulta Popular, Cabildo Abierto, Iniciativa Legislativa y Revocatoria de Mandato ³¹ .
<ul style="list-style-type: none"> • Costa Rica. 	Plebiscito ³² .
<ul style="list-style-type: none"> • Ecuador. 	Referéndum, Consulta Popular o Revocatoria del Mandato ³³ .

²⁹ Véase: Constitución Política de la República Federativa de Brasil. “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.”

³⁰ Véase: Constitución Política de la República de Chile. “Artículo 15.- En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario. Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución.”

³¹ Véase: Constitución Política de Colombia: “Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.”

³² Véase: Constitución Política de la República de Costa Rica. “ARTÍCULO 168.- Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales. La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración. La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.”

³³ Véase: Constitución de la República del Ecuador. “Artículo 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.”

<ul style="list-style-type: none"> • El Salvador. 	Consulta Popular Directa ³⁴ .
<ul style="list-style-type: none"> • España. 	Referéndum ³⁵ .
<ul style="list-style-type: none"> • Guatemala. 	Consulta Popular ³⁶ .
<ul style="list-style-type: none"> • Panamá. 	Iniciativa y Referéndum ³⁷ .
<ul style="list-style-type: none"> • Paraguay. 	Referéndum e Iniciativa Popular ³⁸ .

³⁴ Véase: Constitución de la República de El Salvador. “Artículo 73.- Los derechos políticos del ciudadano son:

(...)

El ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución.”

³⁵ Véase: Constitución Española. “Artículo 92 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del Presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados.3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución.”

³⁶ Véase: Constitución Política de la República de Guatemala. “Artículo 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución.”

³⁷ Véase: Constitución Política de la República de Panamá: “ARTICULO 239. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Concejos.”

³⁸ Véase: Constitución Nacional de la República de Paraguay. “Artículo 121 - DEL REFERENDUM El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley. “Artículo 123 - DE LA INICIATIVA POPULAR Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley.”

• Perú.	Remoción o Revocación de Autoridades, Iniciativa Legislativa y Referéndum ³⁹ .
• Uruguay.	Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular ⁴⁰ .
• Venezuela.	Referendo, Consulta Popular, Revocatoria de Mandato, Iniciativas Legislativas Legal-Constitucional, Cabildo Abierto, Asamblea de Ciudadanos ⁴¹ .

33. Por lo anterior, es factible sostener que en los diversos Estados Iberoamericanos, las figuras de democracia participativa complementan el enfoque tradicional de democracia representativa y permiten a los ciudadanos intervenir en las decisiones de política pública, de emisión de

³⁹ Véase: Constitución Política del Perú. “Artículo 2. 17 A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.”

⁴⁰ Véase: Constitución de la República Oriental del Uruguay. “Artículo 82.- La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma.” “Artículo 322 (...) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.”

⁴¹ Véase: Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela. “Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.”

legislación, de revocación de autoridades o de aprobación de reformas constitucionales.

34. En **tercer lugar (III)** y por cuanto hace a la figura del Referéndum, dentro de las instituciones del Consejo de Europa, se encuentra la “***Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho o Comisión de Venecia***⁴²”, misma que ha desarrollado pautas distintivas y descriptivas de figuras de democracia participativa, tales como el **Referéndum**. Respecto de esta figura de democracia directa es posible encontrar dos sub-clasificaciones básicas, a saber: **a) Vinculante y b) Consultivo u Optativo.**

35. En el primer caso, un **Referéndum es vinculante u obligatorio** “***cuando ciertos textos normativos son automáticamente sometidos a referéndum, sólo tras su adopción-aprobación por el parlamento.***⁴³” Así también podemos observar lo siguiente en torno a la figura:

“Un referéndum obligatorio regularmente se refiere a reformas constitucionales. En algunos estados cualquier clase de reforma constitucional puede ser sometida a referéndum vinculante, con el resultado de que los ciudadanos por sí mismos llegan a constituirse como un cuerpo de creación de la propia Constitución (Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Irlanda, Suiza- en donde la mayoría de la ciudadanía es requerida- Dinamarca en donde una condición previa para la reforma constitucional consiste en la celebración de elecciones

⁴² El Poder Judicial de la Federación, cuenta con un Convenio de Colaboración denominado como “Acuerdo de Cooperación entre la Comisión de Venecia y la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional”.

⁴³ CDL-AD (2005)034, VENICE COMMISSION, REFERENDUMS IN EUROPE, AN ANALYSIS OF THE LEGAL RULES IN EUROPEAN STATES, Prf. 23.Original Text: “A referendum is mandatory when certain texts are automatically submitted to referendum, perhaps after their adoption by Parliament.”

generales). En otros estados (Austria y España) únicamente la totalidad de las reformas constitucionales son sometidas a referéndum vinculante. Un referéndum vinculante también podría estar restringido para cambiar ciertas normas o reglas de previsiones constitucionales básicas (Estonia- los capítulos de la Constitución sobre previsiones generales, las normas de reforma a la Constitución, así como la ley complementaria de la misma sobre la adhesión a la Unión Europea-, Letonia- la democracia, la soberanía popular del estado, el territorio, las lenguas oficiales y la bandera, la elección del Parlamento a través del sufragio universal, equitativo, directo, secreto y proporcional, una norma que prevea el referéndum para la reforma de disposiciones previas-, Lituania, - una república democrática e independiente, los capítulos sobre el Estado y la reforma a la Constitución, el Derecho Constitucional sobre la no alianza con países pos Soviéticos-) o previsiones relacionadas a reformas constitucionales y la permanencia del Parlamento (Malta).”

“Un referéndum vinculante también podría estar condicionado a un procedimiento previo, como en el caso de Francia, donde se involucran sólo las reformas constitucionales iniciadas por el Parlamento (en la actualidad no se ha utilizado) y Turquía, en donde involucra solo enmiendas constitucionales adoptadas por tres quintas partes, pero no menos de dos tercios de los miembros de la Gran Asamblea Nacional y no remitidas a la Asamblea por el Presidente de la República para su reconsideración, aunque en tal caso es improbable. En Rusia, el referéndum vinculante puede ser previsto solamente para un tratado internacional.”

“Otros instrumentos jurídicos importantes son sometidos a referéndum en algunas ocasiones. Tales instrumentos son, primeramente, normas cuasi-constitucionales, por ejemplo, en Suiza, la legislación de emergencia para suspender la Constitución por más de un año, y en segundo lugar instrumentos que involucran una considerable limitación a la soberanía, especialmente en el contexto de la integración

Europea, tales como el acceso a la Unión misma, (Letonia), la unión a organizaciones colectivas sobre seguridad o comunidades supranacionales (Suiza, la unión a organizaciones internacionales en el caso de la transferencia de poderes (Lituania), la asociación con otros estados (Croacia) o la unión o abandono de una comunidad con otros estados (en el caso de la Ex Yugoslavia de Macedonia). En Dinamarca, un referéndum debe tomar lugar cuando los poderes constitucionales de las propias autoridades nacionales son delegadas a organismos internacionales, a menos que el Parlamento apruebe la presente por una mayoría de 5 sextas partes.⁴⁴

36. Ahora bien, de las anteriores pautas interpretativas derivadas del Derecho Continental Europeo, puede

⁴⁴ *Ibíd*em, prfs: 24-25. Original text: “24 A mandatory referendum generally relates to constitutional revisions. In some states, any constitutional revision is submitted to a mandatory referendum, with the result that the people itself becomes the constitution-making body (Andorra, Armenia, Azerbaijan, Ireland, Switzerland – where a majority of the people and of the cantons is required –, Denmark where a precondition for a constitutional revision is the holding of general elections). In other states (Austria, Spain), only total revisions are submitted to a mandatory referendum. A mandatory referendum may also be restricted to changes to certain provisions or rules: basic constitutional provisions (Estonia – the chapters of the Constitution on general provisions and the revision of the Constitution as well as the law complementing the Constitution, on accession to the European Union –, Latvia – democratic and sovereign nature of the state, territory, official language and flag, election of the Parliament by universal, equal, direct, secret and proportional suffrage, a rule providing for a referendum to be called for the revision of previous provisions –, Lithuania – an independent and democratic republic, chapters on the state and revision of the constitution, constitutional law on the country’s non-alignment with post-Soviet alliances); three provisions relating to constitutional revisions and the duration of Parliament (Malta).

25 A mandatory referendum may also be conditional on a preliminary procedure, as in the case of France, where it concerns only constitutional revisions initiated by Parliament (there has been no actual case in which it has been used) and Turkey, where it concerns only constitutional amendments adopted by at least three-fifths but less than two-thirds of the members of the Grand National Assembly and not returned to the Assembly by the President of the Republic for reconsideration, although such a case is unlikely. In Russia, the mandatory referendum may be provided for only by an international treaty.

26 Other very important instruments are sometimes submitted to mandatory referendum. Such instruments are, firstly, quasi-constitutional rules, such as, in Switzerland, emergency laws derogating from the Constitution for more than one year and, secondly, instruments that involve a considerable limitation of sovereignty, especially in the context of European integration, such as accession to the European Union (Latvia), joining collective security organisations or supranational communities (Switzerland), joining international organisations in the case of a transfer of powers (Lithuania), association with other states (Croatia) or joining or leaving a community with other states (“the former Yugoslav Republic of Macedonia”). In Denmark, a referendum must take place when constitutional powers belonging to the national authorities are delegated to international bodies, unless Parliament approves this by a five-sixths majority....”

desprenderse que algunas de las características básicas del Referéndum vinculante son las siguientes:

- V. En el caso del Referéndum Obligatorio, su operatividad versa con Reformas Constitucionales y como último paso de aprobación de dichas reformas.**
 - VI. Los ciudadanos pueden llegar a constituirse y empoderarse como partícipes directos de la creación o reforma del texto constitucional.**
 - VII. Los Estados cuentan con Libertad para determinar qué tipo de materias o temas sustantivos (e.g. Democracia, Soberanía, Derechos, territorio) se encuentran restringidos a un referéndum vinculante.**
 - VIII. Un referéndum vinculante puede encontrarse condicionado a un procedimiento previo por cuanto hace a los órganos que presenten iniciativas de reforma constitucional.**
 - IX. El referéndum vinculante puede preverse para la adopción o incorporación de un tratado internacional.**
 - X. Adicionalmente, otros instrumentos jurídicos importantes pueden ser sometidos a referéndum.**
- 37.** Por su parte, el Referéndum puede ser solicitado por determinados órganos con legitimación tales como el Poder Ejecutivo (Turquía o Francia) o el Poder Legislativo (Estonia, Lituania, Finlandia), el Presidente (Azerbaiyán y Georgia) del Parlamento, el Jefe de Estado o el Consejo General (Andorra), el Consejo Nacional (Austria) al igual que una parte del

electorado, en este último caso los Referéndums pueden ser sub-clasificados:

“Los referéndums solicitados por una parte del electorado deben ser divididos en dos categorías: el Referéndum Facultativo Ordinario y la Iniciativa Popular en sentido estricto. Un referéndum facultativo ordinario cuestiona un texto ya aprobado por un órgano del Estado, mientras que la Iniciativa Popular permite a una parte del electorado proponer un texto que no ha sido aprobado por la autoridad competente.⁴⁵”

38. Así, en el caso se advierte que la diversa sub clasificación del referéndum se divide en dos categorías, en el caso del Referéndum Facultativo con un efecto ***ex post*** de un conjunto normativo ya aprobado y para el caso de la Iniciativa Popular como un planteamiento a futuro a desarrollar o legislar (***legge ferenda***).

39. En **cuarto lugar (IV)** y por cuanto hace a la figura del **Plebiscito**, esta consiste en:

“...la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza política o gubernamental. El plebiscito es una consulta popular que no gira alrededor de un acto legislativo-como en el caso del referendo-, sino alrededor de una decisión política aunque susceptible de tomar forma jurídica. No obstante, más que (Sic) un sistema de manifestación de la voluntad popular sobre temas políticos de excepcional importancia, no resulta del todo extraño observar como el plebiscito se ha acostumbrado y se acostumbre a utilizar como un

⁴⁵ Ibídem. Prf. 40.

medio de elección o legitimación de gobernantes.⁴⁶”

“Los plebiscitos son consultas populares que se ha retomado a lo largo de la historia-desde las civilizaciones griegas y romanas-en busca del fortalecimiento de las decisiones de gobierno y la legitimación de la voluntad popular de dirección del poder. (...) Los resultados obtenidos en un plebiscito no son vinculantes con la toma de decisión colectiva entre ciudadanos y órganos del Estado, que pueda ser contemplada una deliberación ciudadana incluyente con los resultados obtenidos.⁴⁷”

“...el plebiscito se refiere a un hecho o acontecimiento relativo a la estructura esencial del Estado y su gobierno, por ejemplo, una adjudicación del territorio, el mantenimiento o la modificación de una forma de gobierno, la proposición de una persona en particular para un cargo en particular etc. (...) el plebiscito recae sobre decisiones políticas o electorales, como por ejemplo, la confianza en un líder político, la elección de una u otra forma de poder. Cuando el pronunciamiento popular incide en sobre un texto normativo (una ley o una constitución) el Plebiscito se aproxima al referéndum.⁴⁸ ”

“El plebiscito es convocado por el Gobierno, es decir por el Presidente de la República (previo respaldo escrito de todos los Ministros) cuando crea conveniente consultar al pueblo acerca de una decisión que se piensa tomar. El Presidente puede convocarlo siempre y cuando la política o decisión que se piensa consultar no sea una que, por su naturaleza, deba ser aprobada por el Congreso. Así mismo, el Presidente debe informar al Congreso, al momento de convocar el plebiscito, las razones

⁴⁶ Ramírez Nárdiz Alfredo, “Democracia Participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia”, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010,

⁴⁷ Reyna Lara Mauricio, “El Estado Democrático de Derecho en México y sus mecanismos de Participación Ciudadana. Análisis desde el Derecho Comparado”, Porrúa, México, 2010.

⁴⁸ Wildo Francisco Lacerda Dantas, “Breves considerações sobre plebiscito, referendo e participação popular no Brasil”, Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Ano XIII, n. 47, out./dez. 2009, pp. 54.

para realizarlo, así como la fecha fijada para que se lleve a cabo la votación por parte de los ciudadanos.⁴⁹

40. En este sentido, puede inferirse que la figura de democracia participativa denominada como **Plebiscito** guarda algunos de los siguientes elementos teórico-distintivos:

- XI. **Genéricamente se trata de una consulta popular que no versa sobre un acto legislativo sino en torno a decisiones del Gobierno.**
- XII. **Se vincula como medio de legitimación para la adopción de medidas del Gobierno.**
- XIII. **El Plebiscito se refiere particularmente a decisiones adoptadas por el Gobierno.**
- XIV. **El Plebiscito es convocado por el Gobierno en turno bajo una condición de materia excluyente, esto es, que no se trae de una decisión que sea competencia del Congreso o el Parlamento.**

A) Conclusión respecto de los antecedentes constitucionales del artículo 35 fracción VIII y de los elementos teóricos y de derecho comparado.

41. Por lo tanto y conforme a lo reseñado, se puede arribar a la conclusión de que la figura prevista en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Federal denominada como la **Consulta Popular** es una **figura de Democracia participativa consistente en un Derecho Político de todos los ciudadanos, de igual forma, y en atención a los elementos**

⁴⁹ Castro San Juan Eurípides José, “Mecanismos constitucionales de Participación Ciudadana”, Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Medellín, Colombia, Primera Edición, 2014, Pp. 55.

del estudio teórico de las diversas figuras de democracia participativa, puede quedar establecido que la figura contenida en el artículo 35 fracciones VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se trata de un mecanismo que, por sus propias características y efectos, ha incorporado constitucionalmente elementos de las diversas figuras de **Referéndum** y **Plebiscito**, a estos efectos, conviene realizar un contraste de los elementos del propio artículo 35 fracción VIII, en los siguientes términos:

<p style="text-align: center;">Consulta Popular prevista en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p>	<p style="text-align: center;">Elementos de la Figura de Democracia Participativa y Semi-Directa.</p>
<p>Art. 35.- Son derechos del ciudadano: (...) VIII.- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho Humano de características Políticas y de Participación Ciudadana.
<p>1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:</p> <p>a) El Presidente de la República;</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</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocada por el Órgano Legislativo (Referéndum) • Elementos de Plebiscito. • Elementos de Referéndum. • Elementos de Referéndum.

<p>términos que determine la ley.</p>	
<p>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 <u>vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos mixtos por sus efectos (Plebiscito y Referéndum), con vinculación prevalente para el Órgano Legislativo como Referéndum <u>Facultativo Ordinario y de Iniciativa Popular.</u>
<p>3o. <u>No podrán ser objeto de consulta popular</u> 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;</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con elementos de Referéndum, debido a que el Constituyente Permanente ha reservado excluir materias sustantivas por las cuáles no habrá lugar a la Consulta Popular, con participación del Tribunal Constitucional para pronunciarse en torno a la constitucionalidad de la materia de la consulta.

42. Así, la aludida figura de **Consulta Popular** estipulada en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos guarda particularidades y elementos de varias figuras de democracia participativa y por lo tanto, sus condiciones y efectos podrán variar en atención a la materia u objeto de las preguntas o cuestionamientos

planteados así como de las autoridades que puedan tener vinculación competencial.

43. Ahora bien, respecto del grado o modalidad de vinculatoriedad, las modalidades y efectos tampoco parecen ser claros a la luz del propio articulado de la Ley reglamentaria, es decir, de la ***Ley Federal de Consulta Popular*** tal como podría derivarse de la interpretación conjunta de los artículos 5 y 64 de la misma:

“Artículo 5. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El resultado de la misma es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

CAPÍTULO IV

DE LA VINCULATORIEDAD Y SEGUIMIENTO

Artículo 64. Cuando el informe del Instituto indique que la participación total en la consulta popular 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, así como para las autoridades competentes, y lo hará del conocimiento de la Suprema Corte, la cual notificará a las autoridades correspondientes para

que dentro del ámbito de su competencia realicen lo conducente para su atención.

Cuando el resultado de la consulta sea vinculatorio tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaratoria de validez.”

44. Bajo esta misma guisa, y de conformidad con los preceptos legales reproducidos es factible considerar que la vinculación para el Ejecutivo o el Legislativo Federales dependerán también del objeto y materia de la consulta, así como de los efectos y la modalidad que pretenda dársele a la figura como criterio de **Democracia Participativa**; sea en las siguientes vertientes:

- I. **Ex Ante de Referéndum** con efectos de aprobación ciudadana de una Iniciativa de Reforma Constitucional o Legal.
- II. **Ex Post de Referéndum** con efectos de apoyo para presentar una posible Iniciativa de Reforma Constitucional sin sujeción a un resultado obligatorio en sentido estricto.
- III. **Ex Ante de Plebiscito** con efectos de aprobación sobre una propuesta a cargo del Gobierno y/o la Administración Pública Federal u otro órgano del Estado.
- IV. **Ex Post de Plebiscito** con efectos para dejar de hacer o anular un acto jurídico a cargo del Gobierno y/o la Administración Pública Federal u otro órgano del Estado.

45. De igual manera, para la doctrina jurídica nacional no pasa desapercibido que los mecanismos de participación ciudadana

han acompañado la visión del Estado Constitucional Mexicano para la incorporación de modificaciones y adiciones al texto de la Norma Suprema:

“La idea de que el pueblo tenga que ver en los procedimientos de reforma constitucional, como se acaba de decir, no es nueva en la historia jurídica nacional. Seguramente se trata de un mecanismo que busca disminuir la separación constante entre las élites que deciden y la mayoría del pueblo, intentando de esa manera cerrar la distancia entre la “tendencia a la minoría” y las necesidades de un régimen democrático. Una propuesta fuerte en este sentido se produjo en el Congreso Constituyente de 1856. (...) Con posterioridad no se han producido debates serios para introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de reforma constitucional, pero recientemente la enorme mayoría de la doctrina se inclina por incluir el referéndum como parte de esos procedimientos. Dicha inclusión tendría varias ventajas: en primer lugar serviría para detener el caudal de reformas irreflexivas y superficiales que con tanta frecuencia se han producido desde 1921; en segundo término, señalan algunos autores, la práctica del referéndum serviría a su vez para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México.⁵⁰”

46. Así, debe señalarse que la incorporación de mecanismo de participación ciudadana no le es ajeno al constitucionalismo histórico mexicano, pues ya existió la aludida figura de democracia participativa conocida como Referéndum, misma que fue incorporada al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el

⁵⁰ Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VI. Comentarios, Antecedentes y Trayectoria del Articulado Constitucional. Artículos 116-136. LXI Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República LXI Legislatura, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 808-810.

Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete en los siguientes términos:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

VI.- Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

(...)

(ADICIONADA, D.O.F. 6 DE DICIEMBRE DE 1977)

2a.- Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.”

47. Así, es claro que, desde aquella reforma la figura de Democracia Participativa se encontraba en una postura **Ex Ante**, para la aprobación de la legislación relativa al Distrito Federal, lo cual incluso fue motivo de pronunciamiento de este Tribunal Pleno al resolver el Amparo Directo en Revisión 480/94, mismo que dio lugar a la tesis: **P. XL/95**, de rubro siguiente:

“REFERENDUM. LA REFORMA DEL ARTICULO 402 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN EL AÑO DE 1985, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE SUJETADO A ESTA FORMA DE PARTICIPACION CIUDADANA.⁵¹”

⁵¹ Texto: ““El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete. De acuerdo con el texto de la base segunda, vigente en el período citado, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinaran, relativos al Distrito Federal, serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Durante la vigencia de esa norma se reformó el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por Decreto de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (publicado en el Diario Oficial de diez de enero siguiente), sin que en el proceso legislativo se advierta que el decreto de reforma haya sido sometido a referéndum. Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de dicho

48. En virtud de todo lo anteriormente sostenido, sería muy oportuno tomar en consideración que, al instarse a futuro a un Poder Reformador de la Constitución Federal, así como al Legislador Federal Ordinario encargado de elaborar o modificar la legislación reglamentaria, se tomaran en consideración las particularidades de cada figura de democracia participativa, sus posibles efectos y las reconfiguración de determinadas materias vedadas o restringidas que permitan que la figura de la Consulta Popular pueda tener una efectividad plena y no se traduzcan en un desencanto ciudadano en la formulación de políticas públicas, de pronunciamiento sobre legislación o incluso, para constituirse en auténticos partícipes en la construcción de la Norma Suprema. En síntesis y como puede observarse, no se trata sólo de construir un argumento en torno al Principio **Pro Persona** de los mecanismos de **Democracia Participativa**, sino de entender las modalidades, condiciones temporales y efectos que pueden dar lugar a que se cuestione o realice un planteamiento y que éste sea sometido a la arena público-política-deliberativa y desde luego, que pueda apreciarse nítidamente la voluntad popular para actuar o no actuar a cargo de los órganos vinculados a ello. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación seguramente estará llamada a explicar con argumentos jurídicos, sobre los alcances y finalidades de la **Consulta Popular** con la intensión

proceso, porque en la norma constitucional el constituyente dejó a la legislación secundaria la determinación de los ordenamientos que debían sujetarse al referéndum y del procedimiento respectivo, cuestiones que fueron reguladas en los artículos 53 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los que se sigue, entre otras cosas, que el citado referéndum es obligatorio o facultativo; y que al establecer el primero de éstos el legislador tuvo en cuenta o se refirió a los ordenamientos vinculados con servicios que presta el Departamento del Distrito Federal desde el punto de vista administrativo, y no a los ordenamientos referidos a la función judicial. Por ello, si en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se observó el procedimiento del referéndum, ello no implica una violación de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base segunda, de la Constitución Federal, pues ese referéndum no era obligatorio sino facultativo.”

de que pueda lograrse en nuestro contexto jurídico-político la tan ansiada participación ciudadana que, efectivamente requiere la República.

49. Finalmente, es menester señalar que la regulación de las diversas figuras de Democracia Participativa debe ir acompañada de un marco jurídico normativo que permita su plena operatividad y efectividad, y que no derribe la confianza ciudadana para ejercer su derecho de participación política, pues en efecto, esa fue la intención por algunos representantes populares del Poder Revisor de la Constitución al argumentar en torno a la adición al numeral 35 de la Norma Suprema; a estos efectos, conviene tomar en cuenta nuevamente el parámetro teórico-descriptivo que menciona la importancia vital de contar con un conjunto normativo que haga operativa a las figuras de democracia directa:

“Consecuentemente es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos se consolide y contribuya, a la vez, a fortalecer la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.”⁵²

⁵² Vergottini, Giuseppe de, “Derecho Constitucional Comparado”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Segretariato Europeo Per Le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2014, pp.67.

C) PRECISIÓN METODOLÓGICA.

50. En el proyecto que presenté hice una propuesta metodológica sobre la forma en la que considero debe abordarse el estudio de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, la cual se inserta a continuación. La fracción VIII del artículo 35 constitucional prevé que esta Suprema Corte deberá, en primera instancia, establecer el propósito de su realización y posteriormente, analizar que si su materia se ubica fuera de los supuestos que se señalan en su apartado 3º, y que el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular reproduce textualmente, a saber:

- 1) La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;**
- 2) Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;**
- 3) La materia electoral;**
- 4) Los ingresos y gastos del Estado;**
- 5) La seguridad nacional, y**
- 6) La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.**

51. Fuera de estas cuestiones, cualquier tema que sea de trascendencia nacional podrá ser objeto de consulta. En este sentido, en congruencia con el primer párrafo de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, el artículo 4 de la ley

reglamentaria define a la consulta popular como un mecanismo de participación política para que los ciudadanos expresen su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

52. En el procedimiento para llevar a cabo la consulta popular, la ley reglamentaria atribuyó la facultad de calificar la misma a la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara del Congreso de la Unión, salvo que la petición sea formulada por los ciudadanos. En este supuesto, como ocurre en el caso, en términos del párrafo segundo del artículo 5 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte deberá calificar la trascendencia nacional del tema propuesto.

53. Para calificar la trascendencia nacional del tema, la ley reglamentaria no establece un catálogo limitativo de supuestos, sino que en su artículo 6 enunciativamente propone criterios para su definición, tales como la posibilidad de repercutir en la mayor parte del territorio nacional, o impactar en una parte significativa de la población.

54. En este orden, la función de la Suprema Corte –cuando la petición provenga de los ciudadanos– será la siguiente:

- a) Identificar cuál es el objeto de la consulta, es decir, en el ámbito legislativo, cuál es la norma que se propone emitir o, en su caso, qué modificación se propone hacer a una existente; y en el ámbito ejecutivo, qué política pública se propone implementar o modificar.**
- b) Examinar si la materia de la consulta popular, se ubica en los supuestos que la Constitución Federal**

señala que no podrán ser objeto de la misma; en este sentido, de actualizarse cualquiera de esos supuestos, la consulta se declarará inconstitucional; y

c) Calificar la trascendencia nacional del tema propuesto. De igual manera, si no se actualiza este supuesto, la solicitud de consulta será inconstitucional.

55. Para el caso que la consulta supere el anterior examen, de conformidad con la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, este Tribunal Pleno deberá revisar que la pregunta que se proponga para la consulta esté formulada en los términos que la propia Constitución establece; y en caso contrario, deberá realizar las modificaciones necesarias para que la pregunta sea congruente con ella.

56. Asimismo, se deberá revisar que la redacción de la pregunta satisfaga los requisitos que la fracción III del artículo 21 de la Ley Reglamentaria exige, esto es:

- a) Que no sea tendenciosa o contenga juicios de valor;**
- b) Que no emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y**
- c) Que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.**

57. De tal manera que si no se cumpla con alguno de estos criterios, oficiosamente se deben realizar las modificaciones pertinentes.

58. Así, una vez que la Suprema Corte dio cuenta de que se colmaron todos estos requisitos, la resolución respectiva se

notificará a la Cámara que corresponda dentro de las veinticuatro horas siguientes a su emisión.

59. La anterior, es la metodología que considero debió seguirse en el análisis constitucional de la consulta popular.

RESPETUOSAMENTE

**MINISTRA OLGA MARÍA DEL CARMEN
SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

ACR/Maam*

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN RELACIÓN CON LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

Por acuerdo de treinta de octubre de dos mil catorce, dentro de los autos relativos al asunto señalado en el encabezado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que era inconstitucional la materia de la consulta popular solicitada por diversos ciudadanos para cuestionar a la población si está de acuerdo o no con el establecimiento a nivel constitucional de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, previstos en los artículos 25, párrafo cuarto; 27, párrafos sexto y séptimo, y 28, párrafos cuarto y sexto, de la Ley Fundamental.

Lo anterior, de manera esencial, al estimar que tal cuestión está vinculada con la materia de ingresos, que no puede ser objeto de este tipo de mecanismos de democracia semidirecta, conforme a lo establecido en los artículos 35, fracción VIII, apartado 3¹, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 11² de la Ley Federal de Consulta Popular.

¹ **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

(...)

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

...

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; 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;

² **Artículo 11.** No podrán ser objeto de consulta popular:

I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;

II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;

III. La materia electoral;

IV. Los ingresos y gastos del Estado;

A pesar de coincidir con esa conclusión, creo indispensable precisar algunas consideraciones, en los términos que desarrollo a continuación.

A mi juicio, la consulta popular es un derecho reconocido por la Constitución en favor del pueblo mexicano, en relación con el cual, la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la constitucionalidad de su materia, conforme a lo establecido en la parte final del propio artículo 35, fracción VIII, apartado 3, de la Ley Suprema al que se aludió previamente.

Debe tenerse presente que el derecho en comento tiene restricciones que, como apunté previamente, están expresamente previstas en la Constitución, así como en la ley que rige la materia, en ambos casos, de manera amplia y genérica y, en mi concepto, este Alto Tribunal debe ponderar en qué sentido y con qué extensión deben aplicarse en cada caso concreto, pues el Constituyente le otorgó la obligación y responsabilidad de acotar el ejercicio de este derecho conforme a las limitantes que consideró pertinentes y necesarias para llevar a cabo las consultas populares.

Al respecto, debo señalar que, a mi juicio, toda vez que las consultas populares son un derecho de participación ciudadana, debe favorecerse su realización y, por ende, la interpretación que emprenda la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a las referidas hipótesis de restricción debe ser estricta de modo que, insisto, en todo momento se favorezca la eficacia de la consulta y no su imposibilidad automática.

V. La seguridad nacional, y

VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Dentro de las limitantes mencionadas se encuentra la relativa a los ingresos del Estado, que pueden entenderse como la fuente de la que proviene cualquier recurso que se precise para satisfacer sus necesidades y hacer frente a las responsabilidades que tiene con la ciudadanía.

En este sentido, es posible señalar que existen distintos medios para que el Estado perciba los referidos ingresos, entre los cuales, en lo que ahora importa, debo destacar el previsto en el artículo 27, párrafo séptimo³, de la Constitución, en cuyo texto, en lo que me interesa hacer notar, se prevé que, **con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación**, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares.

Como se advierte de lo establecido en el párrafo precedente, el propio texto constitucional determina que las asignaciones y contratos a que se refiere el precepto aludido están encaminados a obtener recursos que beneficien el desarrollo de la Nación y, consecuentemente, para mí, en este caso en particular, se

³ Artículo 27.

...

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013) N. DE E. EN SU CONTENIDO.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. **Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.** Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos...

encuentra involucrada una cuestión que incide necesaria e inevitablemente en los ingresos del Estado.

Debo agregar a lo anterior que, de acuerdo con el propio texto constitucional, los ingresos en comento persiguen la finalidad de contribuir al desarrollo del país y, por tanto, a mi entender, se trata de recursos mediante los cuales se pretende lograr la satisfacción de las necesidades del Estado y sus ciudadanos, lo que se corrobora con el diseño establecido en la Ley Fundamental (al que se alude dentro de la ejecutoria) en relación con este tema.

Así, atento a la manera amplia y general en la que el Pacto Federal se refiere a este tipo de recursos, así como a la finalidad que con ellos se persigue, a mi juicio, es dable concluir que en los recursos derivados de actividades relacionadas con la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos celebrados con éstas o con particulares, el término “ingresos” debe entenderse en su sentido más amplio.

En este escenario, considero que si en la consulta popular que se analiza se encuentra inmerso un planteamiento relacionado con este tema, es inconcuso que se actualiza la restricción establecida por el Constituyente y, por ende, lo conducente es que este Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad de su materia.

Así las cosas, aun cuando, como adelanté, comparto el sentido de la propuesta, estimo que en la ejecutoria debió preverse la conclusión referida con anterioridad, en el sentido de

que en los recursos derivados de actividades relacionadas con la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos celebrados con éstas o con particulares, el término “ingresos” debe entenderse en su sentido más amplio, siendo ésta la razón por la que formulo el presente voto concurrente.

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

RJLP

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014.

En la sesión de treinta de octubre de dos mil catorce en que se analizó el proyecto presentado bajo la Ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, manifesté que compartía el sentido de considerar inconstitucional la materia de la consulta formulada por diversos ciudadanos, cuya propuesta de pregunta se encontraba formulada en los siguientes términos:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

Como lo señalé durante mi participación, respetuosamente disiento de algunas de las consideraciones, motivo por el cual dejo constancia de algunos aspectos que, a mi juicio, resultaban relevantes para la solución del asunto.

I. Sobre la posibilidad de plantear consultas populares que tuvieran como consecuencia la necesidad de generar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio señalo que este tema no fue materia de debate durante la discusión del asunto, pues se reconoció implícitamente que el resultado de una consulta popular podía tener dicho efecto; sin embargo, estimo conveniente hacer expresas las razones que me motivaron a compartir ese criterio implícito.

Para tal efecto, parto de señalar que la revisión sobre la constitucionalidad de la materia de una consulta popular se encuentra regulada en lo dispuesto por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prohibir que puedan ser objeto de consulta las cuestiones relacionadas con: a) la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; b) los principios consagrados en el artículo 40 de la

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014

misma; c) la materia electoral; d) los ingresos y gastos del Estado; e) la seguridad nacional; y f) la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. El precepto constitucional de mérito es del tenor siguiente:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

[..]

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 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

VOTO CONCURRENTENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014

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

La fracción de mérito fue incorporada al texto constitucional con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil doce. Del análisis de los trabajos legislativos de dicha reforma, en particular del Dictamen de la Cámara de Senadores de veintisiete de abril de dos mil once, se desprende que la incorporación a la Constitución de la consulta popular obedeció a lo siguiente:

“...este dictamen propone añadir la consulta popular en temas de trascendencia nacional. Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada ‘democracia semidirecta’, como lo son el plebiscito y el referéndum. La singularidad de la consulta popular es que puede ser activada – propuesta- por un determinado número de ciudadanos, en el porcentaje respecto de la lista nominal de electores que definiría la propia Constitución, y con los demás requisitos que determine la ley. Tanto el Ejecutivo Federal como una minoría de legisladores, en cualquiera de las dos cámaras, pueden activar el mecanismo de la consulta popular pero en todo caso, se requerirá que sea aprobada por mayoría de votos en las dos cámaras, y no así para las consultas convocadas por los ciudadanos. La propia Constitución señalará las materias que no podrán ser objeto de consulta popular, tales como la derogación de derechos humanos, los ingresos y gastos del Estado o la forma de gobierno consagrada en el artículo 40 de la propia Carta Magna; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

[...]

Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adoptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese proceso se concreta, en primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

**VOTO CONCURRENTENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las constituciones de la segunda postguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multiplicar los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia 'semidirecta', como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

En América Latina, por ejemplo, todas las constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutivos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia 'semidirecta', adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa. En efecto, su uso excesivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como 'democracia plebiscitaria', que, en realidad, solo en apariencia es una democracia, pues ahí anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autocráticos siempre utilizan evocaciones directas 'al pueblo' como una manera de legitimación.

Cabe señalar que el recurso a estos mecanismos de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.

Estas comisiones unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia

**VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

‘semidirecta’, puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento.

Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.

La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.

A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.

La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.

Atendiendo a esa finalidad estas comisiones unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.

Por otra parte, al tratarse de un mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes e cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal,

**VOTO CONCURRENTES DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

respecto a las consultas convocadas por el Presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrática-representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso –y en ese sentido es la mejor garantía- de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.

Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas.

Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio Instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.

La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia ‘semidirecta’ (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos el cuarenta por ciento del total de

**VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.

En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

Por lo que hace a los tiempos para realizar el ejercicio mediante el cual los ciudadanos darán respuesta a la o las preguntas planteadas a través de las consultas populares, se propone que la realización de las consultas populares coincida con la fecha de realización de la jornada electoral federal, es decir, el primer domingo de julio de cada tres años. Ello no implica que a lo largo del periodo que media entre dos elecciones no pueda proponerse la realización de una consulta popular y determinarse su procedencia por parte del Congreso, sino que el ejercicio específico de someter a la consideración ciudadana la o las preguntas en las que la consulta se articule coincidirá con la jornada electoral federal. En virtud de lo anterior, en caso de que no haya sido solicitada y aprobada la realización de una sola consulta, sino de varias en el periodo que media entre dos elecciones federales, las preguntas correspondientes a todas ellas serán sometidas a la consideración de los ciudadanos de manera simultánea y concurrente con la fecha de realización de las elecciones respectivas.

Lo anterior obedece esencialmente a dos razones fundamentales: en primer lugar a simplificar desde un punto de vista logístico y de racionalidad de esfuerzo y gasto, la realización de las consultas populares, pues en vez de instalar específicamente centros de votación en los cuales los ciudadanos puedan emitir su opinión respecto de las preguntas sometidas a su consideración, se aprovecharía la logística que en cada elección federal despliega el Instituto Federal Electoral para instalar en todo el país las Mesas Directivas de casilla, órganos en los cuales, además del procesamiento y escrutinio de los votos emitidos en las elecciones que correspondan, serán responsables de recibir y procesar las respuestas de los ciudadanos sobre los temas sometidos a su consulta.

Por otra parte, la concurrencia de las consultas populares con los procesos electorales federales tiene también la finalidad de inyectar en la discusión electoral un contenido programático en el debate público que tendrá que ver con los temas sobre los cuales versarán dichas consultas. Una de las características que han distinguido las

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

recientes contiendas electorales es el escaso debate programático e ideológico, centrando la atención en los candidatos y en los lemas de sus campañas, más que en las plataformas electorales que los partidos tienen la obligación de presentar y registrar ante las autoridades electorales. La coincidencia de las consultas populares con las elecciones puede ser, en ese sentido, una oportunidad para reivindicar la importancia de la confrontación pacífica de ideas y de contenidos programáticos en el marco de las precampañas y campañas electorales.

Finalmente, lo anterior implica que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las consultas populares que se realicen cada tres años, esté a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho Instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de una consulta cuando sea el caso.”

En el Dictamen de la Cámara de Diputados que se constituyó como revisora, fechado el veinticinco de octubre de dos mil once, se propusieron modificaciones a la Minuta enviada por el Senado.¹

¹ En ese Dictamen se señaló, en lo que interesa al presente asunto, lo siguiente:

*“...La consulta popular, se constituye en una Institución valiosa, para lograr un mejor Sistema Democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclaman, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la consulta popular se coloca junto a otras referéndum, plebiscito, voto popular, como una figura indispensable dentro de la democracia participativa, frente al poder público. La naturaleza jurídica de la consulta popular, legitima las decisiones del Estado, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público. En estas condiciones, las Comisiones Dictaminadoras coinciden en modificar el porcentaje contenido en la Minuta del Senado de la República en esta materia, del dos al uno por ciento, pues se considera excesivo y además nugatorio del derecho a la consulta, además de que dicho porcentaje pone en riesgo el objetivo de la presente reforma, ya que impediría en los hechos, que los gobernados puedan acceder a este importante derecho democrático. A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión a petición del Presidente de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en un número equivalente, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país. Asimismo, estas Comisiones Unidas no comparten el porcentaje equivalente al cuarenta por ciento de los ciudadanos en la lista nominal, contenido en la Minuta que se resuelve, ya que en el umbral y para que la consulta popular sea vinculatoria es muy alto, por ello, coincidimos en proponer la reducción al veinticinco por ciento de la lista nominal de electores. En este sentido, cobra importancia lo expresado por Adela Cortina, en su obra *Ética aplicada y Democracia Radical*, al enfatizar que el modelo de participación ciudadana debe contemplar ‘una igual participación en doble sentido que cada quien tenga igualdad de oportunidades para llevar al orden del día las decisiones colectivas y los problemas que para él son importantes; segundo, que sean atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas. La participación tiene que ser entonces, igual y efectiva, de modo que a través de ella se exprese el sentido político del hombre’. Además de lo anterior, es procedente modificar el contenido de la fracción VIII, en su inciso 5º, que establece que la consulta popular procederá el mismo día de la jornada electoral federal, por considerarse que el ejercicio de este derecho se sujetaría a cada tres años, por tanto esta Colegisladora comparte el espíritu de la modificación y por justicia*

VOTO CONCURRENTENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

Dado el resultado de la votación obtenida en la Cámara de Diputados, en la que no se aprobó la reforma en los términos propuestos por la colegisladora respecto, entre otros, al artículo 35, fracción VIII, constitucional, se envió Minuta a la Cámara de Senadores, en la cual se elaboró un nuevo Dictamen fechado el trece de diciembre de dos mil once, que en la parte relativa señala lo siguiente:

“...Estas comisiones dictaminadoras proponen insistir en la adición de la fracción VIII, en los mismos términos aprobados originalmente por el Senado, ya que resultaría un contrasentido que la consulta popular, que ha quedado establecida en la fracción III del artículo 36, en los términos aprobados por ambas cámaras, no tuviese las bases constitucionales para su reglamentación en la ley secundaria, más aún si se considera que la organización y desarrollo de las consultas populares se encomienda al Instituto Federal Electoral, que al tener carácter de órgano constitucional autónomo y cuyas facultades emanan directamente de la Constitución, debe contar con una base constitucional explícita a fin de poder ejercer esa facultad. Por ese motivo, en el Proyecto de Decreto se propone insistir en la adición de esa fracción VIII.”

Mediante nuevo Dictamen elaborado en la Cámara de Diputados el dieciocho de abril de dos mil doce, se aprobó en sus términos la propuesta original de reforma al artículo 35, fracción VIII, constitucional enviada por la Cámara de Senadores.²

llega a la convicción de establecer una consulta popular por año, y que no coincida su ejercicio con el proceso electoral federal.”

² Las razones que dieron origen a dicha aprobación fueron las siguientes:

“...la incorporación de la fracción VIII al artículo 35 dará sentido y coherencia a la reforma constitucional que transitará en las Legislaturas de los Estados, por lo que estas dictaminadoras, consideran conveniente admitirla en sus términos, porque perfecciona y facilita la instrumentación de las reformas aprobadas. No pasa por desapercibido para estas Comisiones Unidas, que la Consulta Popular, se constituye en una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclamen, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la Consulta Popular se coloca como una figura indispensable dentro de la democracia participativa y frente al poder público. La naturaleza jurídica de la Consulta Popular, legitimará las decisiones del Estado generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público. A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión, Presidente de la República, el 33% de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos de la lista nominal de electores que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país. En suma, la reforma política en México, permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Esta requiere de la existencia de mecanismos que eviten y resuelvan cualquier tipo de conflicto, que ponga en peligro la gobernabilidad del país y el interés legítimo de la representatividad de los mexicanos...”

VOTO CONCURRENTES DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

Del análisis de los trabajos legislativos antes mencionados se desprende que la consulta popular puede conceptualizarse como un derecho humano, el cual debe regirse por los principios y reglas que la propia Constitución Federal establece para tal efecto, en particular, en el artículo 1º, que señala:

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia [...]”.

El citado precepto constitucional establece, en la parte que interesa al presente voto, que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de que México sea parte, no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Carta Magna establece. Asimismo, se prevé que en la interpretación de las normas relativas a derechos humanos deberá prevalecer el principio pro persona, entendido como la idea de favorecer en todo tiempo la protección más amplia.

En los asuntos en los que este Tribunal Pleno ha analizado el contenido de dicho precepto, en todo momento he sostenido que si bien la reforma constitucional tuvo por objeto ampliar el catálogo de derechos humanos que antes preveía, al incorporar como parte de la misma los reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, ello no implica que éstos prevalezcan en todo momento, sino que su ejercicio puede suspenderse o restringirse en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

VOTO CONCURRENTES DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

De igual manera, he considerado que esos casos y condiciones, entendidos como restricciones constitucionales, deben estar expresamente contenidos en el texto constitucional, pues al tratarse de un tema de restricción de derechos humanos, la interpretación debe ser estricta.

Expuesto lo anterior, me refiero ahora al contenido del artículo 35, fracción VIII, constitucional que, al prever la figura de la consulta popular, expresamente excluye de la misma lo siguiente:

- La restricción de los derechos humanos reconocidos por la 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.

Del análisis de dicho precepto desprendo, en los dos primeros apartados, que al vedar la posibilidad de que los temas de restricción de derechos humanos, así como los principios de la República representativa, democrática, laica y federal puedan ser objeto de una consulta popular, expresamente reconoce que cualquiera otro, en principio, que pudiera tener como consecuencia una reforma constitucional sí podrían ser materia de dicha consulta, siempre y cuando no se actualizara alguno de los otros temas vedados, esto es, los relativos a la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Esta conclusión deriva, a mi juicio, de una interpretación que favorece a la persona la protección más amplia. Me explico. Si el Constituyente Permanente hubiere previsto como supuesto de restricción constitucional para la figura de consulta popular, que el resultado de ésta pudiera derivar en la necesidad de una reforma constitucional, así lo habría previsto expresamente, esto es, se habría vedado cualquier consulta popular cuyo objeto pudiera ser una posible

VOTO CONCURRENTENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

reforma constitucional, y no así únicamente las materias que expresamente señala el artículo 35, fracción VIII, constitucional.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 1º constitucional, y tomando en consideración que las normas de derechos humanos deben interpretarse en favor de la persona de modo tal que se logre la protección más amplia, y dado que las únicas restricciones constitucionales para la figura de la consulta popular son las expresamente contenidas en su numeral 35, fracción VIII, respetuosamente considero que cualquier otra materia que pudiera implicar una reforma constitucional, siempre que no se refiera a los temas de restricción de derechos humanos, principios del artículo 40, materia electoral, ingresos y gastos del Estado, seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, debería ser permitida.³

³ Para reforzar dicha conclusión, hago notar que, durante la discusión de los trabajos legislativos que dieron origen a la Ley Federal de Consulta Popular, diversos legisladores se pronunciaron en el sentido de dejar claro que el resultado de una consulta popular podía implicar la necesidad de una reforma constitucional. A manera de ejemplo cito las siguientes:

“Diputada Luisa María Alcalde Luján: [...] Se limita a la consulta para reformas constitucionales trascendentes, como si por sí mismo una reforma constitucional no fuese un asunto de importancia suficiente como ser motivo de consulta...”.

“Diputada Zuleyma Huidobro González: Dado que la trascendencia de las reformas constitucionales radican en la aplicación general de los cambios que éstas plantean resulta absolutamente importante conocer la opinión de los destinatarios de la norma, y que por supuesto ésta sea vinculante, razón por la cual proponemos que todas aquellas reformas que pretendan modificar el texto constitucional se sujeten a consulta popular...”.

“Senador Alejandro de Jesús Encinas: Yo creo que el objetivo de esta ley reglamentaria, el fundamental, debe ser, hacer ejercible el derecho de los ciudadanos a ser consultados en los temas de trascendencia nacional; y en este caso, en materia de reformas constitucionales...”.

“Senador Héctor Larios Córdova: [...] Ha quienes interpretan, y con argumentos jurídicos aparentemente sólidos, a juicio de los que no somos abogados, que los temas de trascendencia nacional necesariamente incluyen reformas constitucionales...”.

“Senador Héctor Larios Córdova: Me parece que ese tema, mi opinión personal no es trascendente, porque corresponderá en cada consulta específica determinar a la Corte sobre la constitucionalidad de la materia de la pregunta. Incluso sobre la forma de redacción de la pregunta corresponde a la Corte porque hay muchas maneras de modificar la Constitución. Yo sí creo que se puede modificar la Constitución, sí creo que los ciudadanos pueden dar un mandato al Congreso y al Constituyente Permanente...”.

“Senadora Dolores Padierna Luna: [...] Y algo muy grave es que en la Constitución, artículo 35, fracción VIII, se especifica cuáles materias no pueden ser materia de consulta y habla de los derechos humanos, de la materia electoral, de la seguridad nacional, de los ingresos y gastos del Estado y de la organización de las Fuerzas Armadas. Todo lo demás es sujeto a consulta...”.

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014

La conclusión anterior no pierde de vista que la Ley Federal de Consulta Popular prevé en su artículo 5º que el resultado de una consulta será vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, sin referirse en este último supuesto expresamente a las legislaturas locales, cuya aquiescencia resulta necesaria para una reforma constitucional; sin embargo, considero que dentro del término “autoridades competentes”, debe comprenderse a las legislaturas locales cuando el resultado de la consulta implique la necesidad de una reforma constitucional, pues de no considerarlo así, se estaría afectando el grado de efectividad de la consulta popular como derecho humano, cuyas restricciones únicamente pueden derivarse del texto expreso de la Constitución Federal.

II. Sobre la noción de “ingresos y gastos del Estado” como prohibición para ser materia de una consulta popular.

La sentencia dictada en el presente asunto concluye que la materia de la consulta popular es inconstitucional, en tanto que:

“...De la exégesis de la reforma al artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal y de la emisión de su Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión que los términos ‘ingresos y gastos’ para el ámbito de la Consulta Popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones, respecto de los cuales, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma, por disposición constitucional expresa. Además por ser una función reservada por el propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

Así, en el caso concreto, la solicitud de consulta popular parte de la siguiente pregunta: ‘¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros,

“Senador Manuel Bartlett Díaz: Se trata, y ha sido esencial, de que la consulta pueda llevarse a cabo en materia constitucional...”.

“Senador Raúl Morón Orozco: [...] De forma particular, el hecho de que el artículo 6 de la propia legislación en cita, imponga que la consulta únicamente procede para la creación de nuevas leyes o modificación de las existentes, excluye la posibilidad de que se realicen adiciones, modificaciones o derogaciones del texto constitucional, vía consulta popular. Esa limitación irracional e injustificada, se impone, no obstante, que las únicas excepciones de la consulta las establece la propia Constitución en su artículo 35, y la mayoría de los artículos constitucionales, no forman parte de ellas...”.

VOTO CONCURRENTES DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?’

La anterior interrogante, al cuestionar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica resulta inconstitucional, en la medida que las actividades referidas pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano.

Por su importancia para la obtención de ingresos para el financiamiento del Estado Mexicano, el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal define cuáles son las áreas estratégicas de la economía nacional, entre las cuales se encuentran: (i) el sistema eléctrico nacional; (ii) el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; (iii) la exploración y extracción del petróleo; y, (iv) la exploración y explotación de los demás hidrocarburos. En concordancia con lo anterior, el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional señala que las actividades del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, se llevará a cabo en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

En este orden, el párrafo segundo del artículo 27 constitucional señala cuáles son los recursos y actividades sobre los que la Nación ejerce un dominio directo, es decir, sujeta su explotación a la rectoría del Estado Mexicano, dentro de los cuales enuncia tanto el Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como al petróleo y todos los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y su párrafo séptimo establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos tienen el propósito de obtener ingresos para el Estado, y las cuales se llevará a cabo mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares en los términos de la Ley Reglamentaria.

Relacionado con esto último el párrafo sexto del artículo 28 de la Norma Fundamental instituyó un fideicomiso público estatal denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual, en términos de lo previsto por la ley, tiene por objeto, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

En el régimen transitorio de la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece, en específico en su artículo Décimo Cuarto destaca, a propósito del referido Fideicomiso Público Estatal, el Constituyente permanente estableció que dicho ente será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados del sistema de asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Se estableció también un esquema

VOTO CONCURRENTES DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

que la ley correspondiente deberá establecer, a través del cual administrará y distribuirá los ingresos que se obtengan por esos rubros, de los cuales destaca el referente a la transferencia a la Tesorería de la Federación, de los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto; que para efectos de esa transferencia, se deben considerar los siguientes rubros: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinaria sobre exportación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho sobre extracción de hidrocarburos, Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos.

Como puede observarse, los sistemas de contratación y asignación que la Norma Suprema diseñó para los sectores estratégicos de energía eléctrica, petróleo y de hidrocarburos, tienen como finalidad total, la obtención de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, de ahí que indudablemente su relación es directa con el concepto de ingresos del Estado, respecto del cual, no es posible que tenga verificativo una consulta popular.

Lo anterior, también se corrobora, si acudimos a la legislación secundaria que reglamenta la reforma constitucional, así, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en la fracción I de su artículo 1º, establece que dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Conforme a lo expuesto en este apartado, es de concluirse que la materia de la consulta popular que se analiza se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3º de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad...”.

Como lo señalé, si bien comparto el sentido de la resolución y, en general, las consideraciones que lo sustentan, estimo que la misma debió tomar en cuenta que al reformar los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014

Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, la intención del Constituyente Permanente fue la de establecer una política fiscal constitucional en materia de energéticos, que tiene por objeto establecer reglas y sentar obligaciones directamente relacionadas con los ingresos y gastos del Estado.

En efecto, los preceptos constitucionales de mérito, en la parte que interesan al presente voto, señalan lo siguiente:

Artículo 25

“[...]

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

(REFORMADO, D.O.F. 3 DE FEBRERO DE 1983)

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente...”

Artículo 27

“...Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014

del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria...”.

Artículo 28.

“...El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos...”.

De la lectura de dichos preceptos se desprende que el Constituyente Permanente pretendió que el Estado obtuviera mayores ingresos que contribuyeran al desarrollo del país; lo anterior, al prever la asignación a empresas productivas del Estado, así como la celebración de contratos con éstas o con particulares, que tuvieran por objeto las actividades exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos.

De igual manera, fue el propio Constituyente Permanente el que estableció una política fiscal constitucional relacionada con los ingresos derivados de las actividades relacionadas con la exploración y explotación del petróleo, al establecer reglas específicas de obtención, administración y aplicación de los recursos a través de diversos fideicomisos.

Esta conclusión se desprende de los trabajos legislativos que dieron origen a la citada reforma constitucional, en específico del Dictamen elaborado en la Cámara de Senadores, del cual se transcribe, en la parte que interesa, lo siguiente:

“...Un primer elemento a considerar, es que en las reformas constitucionales que se dictaminan (artículos 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto) se incluyen los conceptos de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo. Estas actividades son áreas estratégicas que no constituyen monopolios, aún y cuando el estado ejerza funciones sobre ellas, de manera exclusiva.

Esta modificación tiene el propósito de clarificar, en el artículo 27, que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014

Ahora bien, con el propósito de que la Nación obtenga ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo, ésta llevará a cabo la exploración y extracción de los productos referidos en el párrafo que antecede, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva...

[...]

La reforma podría incrementar la producción de petróleo en cerca de 1.5 millones de barriles de petróleo crudo diarios adicionales para 2025, lo que representa un aumento de 60% respecto de la producción actual. En el caso del gas natural, la producción podría aumentar para ese mismo año, aproximadamente a 7.3 miles de millones de pies cúbicos diarios, más del doble de la producción actual.

El incremento en la inversión podría generar un impacto positivo en el crecimiento del Producto Interno Bruto de alrededor del 1% anual en 2018 y hasta 1.6% anual antes de 2025...

[...]

La ley también especificará las contraprestaciones y contribuciones que las empresas productivas del Estado o los particulares que celebren con éste los contratos a que se refiere el inciso anterior, deberán cubrir por llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

Sobre el particular, es importante precisar que las empresas productivas organismos del Estado que cuenten con alguna asignación o que tengan suscrito un contrato con el Estado mexicano, podrán a su vez contratar con particulares para llevar a cabo las actividades propias de la exploración o extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

Adicionalmente, la Nación deberá escoger la modalidad de contraprestación que le brinde el mayor beneficio para su desarrollo de largo plazo. Como se señaló con antelación, uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional en materia energética, es que con la apertura del sector petrolero de México, se logren atraer un número importante de recursos que posibiliten incidir, de manera efectiva, no solo en el bienestar de los mexicanos de hoy, sino también en el de las generaciones por venir...

[...]

[...]

Así como una idea central de la reforma constitucional que ahora se dictamina es que los hidrocarburos que se localizan en el subsuelo

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014

son y serán siempre de la Nación mexicana, otro de sus pilares fundamentales es que los ingresos que el Estado mexicano obtenga como consecuencia de las actividades propias de la exploración y extracción del petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, deberán servir para el fortalecimiento de las finanzas nacionales, con visión de largo plazo, en beneficio de todos los mexicanos.

Así las cosas, la reforma constitucional prevé la creación de un fideicomiso público, en el que el Banco de México fungirá como fiduciario, en el que habrán de concentrarse todos los ingresos, con excepción de las contribuciones que correspondan al Estado mexicano, derivados de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

Este fideicomiso se denominará Fondo Mexicano del Petróleo (Fondo Petrolero) y será responsable de administrar y realizar los pagos que se establezcan en los contratos referidos en el párrafo que antecede y las transferencias que se especifiquen en la ley.

[...]

En términos generales, el Fondo Petrolero que se contempla en la reforma constitucional, materia de este dictamen, se prevé que la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio Cuarto del Decreto, realizará las acciones que resulten necesarias para la constitución y funcionamiento del Fondo.

En términos generales, el Fondo Petrolero funcionará de la siguiente manera:

- a) El Fondo concentrará todos los ingresos, salvo las contribuciones, que el Estado mexicano reciba con motivo de la suscripción de los contratos para llevar a cabo la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, previstos en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución. Asimismo, será el responsable de administrar y realizar los pagos establecidos en dichos contratos.*
- b) Con los ingresos del Estado mexicano que deriven de los contratos relativos a exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, el Fondo deberá realizar los pagos establecidos en dichos contratos y las transferencias que se especifiquen en la ley.*
- c) Los ingresos del Estado mexicano que en cada ejercicio sean recibidos como proporción del valor bruto de los hidrocarburos extraídos (regalías) serán destinados por el Fondo, a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, de acuerdo a lo que establezca la ley.*
- d) Con los ingresos que reciba el Fondo, deberá asimismo realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los*

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera, así como los demás destinos específicos que se determinen en la ley.

e) Una vez cubiertas las erogaciones a que se refieren los incisos b) a d) anteriores, el Fondo destinará los ingresos remanentes en el siguiente orden:

i) Serán transferidos a la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para asegurar que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en la misma proporción respecto del PIB que la proporción correspondiente a dichos ingresos en el año 2013, en términos de lo que disponga la ley. Se prevé que en caso necesario, se podrán emplear para ello, recursos provenientes del ahorro de largo plazo.

Los ingresos petroleros referidos, incluyen el monto que se destina a cubrir las participaciones y aportaciones a entidades federativas y municipios correspondientes y son netos de las transferencias a los fondos de estabilización y de los destinos específicos que se determinen en la ley.

Con esta disposición se obliga a mantener siempre una base sólida de recursos para el Estado, de manera que éstos no solo se puedan utilizar en el corto plazo, la visión y el objetivo, como se dijo con antelación, es garantizar que los recursos que obtendrá el Estado mexicano al abrir el sector petrolero a la participación privada, se vea reflejada en beneficios palpables no solo en el corto y mediano plazos, sino también en mejoras a la calidad de vida de las generaciones del futuro de nuestro país.

ii) Una vez cubierto lo establecido en el inciso que antecede, los flujos anuales que reciba el Fondo Petrolero se destinarán a ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros, la reducción de pasivos financieros vinculados a los Requerimientos Financieros del Sector Público del año previo de que se trate y la amortización de manera anticipada de la deuda pública.

Solo cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, referido anteriormente, sea igual o mayor al 3% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo Petrolero podrá destinar recursos del saldo acumulado para lo siguiente:

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

- *Hasta por un monto equivalente al 0.15% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, a financiar los pasivos adicionales derivados de la transición a sistemas de pensiones de contribuciones definidas e incrementos en la cobertura de los sistemas de pensiones públicos;*
- *Hasta por un monto equivalente al 0.15% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, para financiar proyectos de inversión en ciencia y tecnología, y en energías renovables, y*
- *Hasta por un monto equivalente al 0.15% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía; en becas para la formación de capital humano; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.*

La asignación de recursos a los destinos antes señalados no deberá llevar a que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo del 3% del Producto Interno Bruto del año anterior, y tampoco podrá exceder el flujo anual de recursos que se espere recibir. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos que se mencionan con anterioridad.

- iii) *La reforma constitucional también dispone que en tanto el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al 10% del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Petrolero destinados al ahorro de largo plazo, serán transferidos a la Tesorería de la Federación.*

Bajo condiciones excepcionales, con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá aprobar la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de 3 por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Los recursos transferidos por estos conceptos, así como los que en su caso se transfieran de conformidad con el inciso ii) anterior serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al inciso i) que antecede...”.

**VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO
GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

El contenido del Dictamen de mérito antes transcrito, que da sustento a los artículos transitorios de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece⁴, permite concluir, a mi juicio, que la intención del

⁴ Destaco por su relevancia para el presente voto, el contenido de los artículos Cuarto, Décimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto Transitorios de la reforma en comento, que señalan:

“Cuarto. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la Nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la Nación.

La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la Nación por los productos extraídos que se les transfieran.

Décimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal:

a) A la Secretaría del ramo en materia de Energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la prestación de asesoría técnica a la Secretaría del ramo en materia de Energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.

c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

d) A la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente Decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

La ley establecerá los actos u omisiones que den lugar a la imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes, en estas materias.

La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la Administración Pública Federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

Décimo Segundo. Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada Comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El Presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

Décimo Cuarto. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La Secretaría del ramo en materia de Hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente Decreto.

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

- 1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.*
- 2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.*
- 3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.*
- 4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, Derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, Derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, Derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, Derecho para la fiscalización petrolera, Derecho sobre extracción de hidrocarburos, Derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, Derecho especial sobre hidrocarburos y Derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.*
- 5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.*

Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al tres por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo para lo siguiente:

- a) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al Fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;*
- b) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;*
- c) Hasta por un monto equivalente a treinta por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría del ramo en materia de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y*
- d) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.*

La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de

VOTO CONCURRENTE DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

Constituyente Permanente fue la de crear una política fiscal constitucional en materia energética, en la cual se fijaron bases claras para la obtención de ingresos y su aplicación (gastos).

Para tal efecto, se establecieron a nivel constitucional reglas específicas a seguir por un fideicomiso público cuyo fiduciario sería el Banco de México, denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, de las cuales destaco que los ingresos se administrarán y distribuirán (gastarán) conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

- a. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.
- b. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo.

los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al diez por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el Producto Interno Bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aún cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del Producto Interno Bruto del año anterior. La integración de estos recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.”

VOTO CONCURRENTES DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

- c. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.
- d. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del dos mil trece.
- e. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

De lo expuesto con antelación, arribo a la conclusión de que la reforma constitucional a que se ha hecho referencia introdujo una nueva política fiscal constitucional en materia energética, cuyo principal propósito fue el de obtener mayores ingresos para el Estado, así como establecer reglas específicas para la aplicación de los recursos obtenidos por dichos conceptos, motivo por el cual indudablemente se trata de un aspecto relacionado con los ingresos y gastos del Estado, de ahí que se actualice la prohibición para ser materia de una consulta popular, en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VOTO CONCURRENTES DEL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

Las razones anteriores, sumadas a las que se contienen en la resolución, sustentan el voto favorable que emití respecto de la decisión adoptada por el Tribunal Pleno, de ahí la necesidad de explicitarlas en el presente voto concurrente.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

“En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.”

V O T O C O N C U R R E N T E

QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014, RESUELTO POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE TREINTA DE OCTUBRE DE DOS MIL CATORCE.

Comparto la conclusión del proyecto de que la materia sujeta a revisión por esta Corte está vedada por el artículo 35, fracción VIII, constitucional, por actualizar la categoría de “los ingresos y gastos del Estado”.

No obstante, considero necesario aclarar los presupuestos de los que parto.

La pregunta cuya materia se sometió a control de esta Suprema Corte dice ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

Así, como se desprende de la formulación literal de la pregunta, los peticionarios delimitan la materia sobre la que pretenden consultar a la ciudadanía: el régimen de contratos y concesiones a particulares en los temas de explotación del petróleo, el gas, la refinación, petroquímica e industria eléctrica.

Sin embargo, estimo que para el abordaje de la reforma, el Constituyente, al diseñar ese régimen, no fue neutro. Determinó que una materia de aproximación debía ser la central: la de ingresos del Estado. Esto es así, no porque pueda tener una relación indirecta o mediata con esa materia, sino porque así lo dispuso de manera expresa el texto constitucional.

El séptimo párrafo del artículo 27 constitucional contiene esta decisión en estos términos literales: “**Con el propósito de obtener ingresos** para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.”¹

¹ Ahora bien, podría caber la duda si esta misma racionalidad cabe extender al régimen de contratación con particulares en el sector eléctrico, toda vez que el sexto párrafo del artículo 27 constitucional no contiene una etiquetación similar a la realizada en materia de hidrocarburos.

Este sexto párrafo del artículo 27 constitucional dispone: “Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las

Ahora bien, considero necesario precisar que para la definición del concepto *ingresos y gastos del Estado*, como lo mencioné en la sesión en la que resolvimos este asunto, por estar frente al análisis de la procedencia de la consulta popular, la cual, por ser un derecho de participación política de los ciudadanos, debe insertarse dentro de los derechos humanos de naturaleza política, las materias vedadas establecidas en el numeral 3 de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, deben entenderse de manera restrictiva, de acuerdo al principio pro persona, para incluir el mayor número de tópicos posibles dentro de la materia consultable a la población.

Por tanto, no debe extenderse el concepto de *ingresos y gastos del Estado* más allá de lo estrictamente necesario para adoptar el significado constitucionalmente obligado en su acepción más restrictiva.

Sin embargo, en este voto quiero señalar que no es constitucionalmente admisible asimilar los ingresos públicos con los impuestos o contribuciones, para adoptar la mínima expresión del vocablo. Dicha consideración, además de no encontrar soporte en la teoría de las finanzas públicas, es inconsistente con el diseño constitucional de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

La actividad financiera estatal se desarrolla a través de tres momentos: obtención de ingresos, gestión de los recursos y erogación de los mismos para el sostenimiento de la función pública. Tratándose de la obtención de ingresos, estos sólo pueden ser de dos tipos: originarios o derivados.

Los ingresos públicos originarios son aquéllos que tienen su fuente en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Generalmente, en esta categoría se encuentran los ingresos por concepto de productos. En cambio, los ingresos públicos derivados son aquellos que el Estado recibe de los particulares; es decir, no provienen del patrimonio estatal. En esta categoría encontramos conceptos de ingresos como los impuestos, las contribuciones, los aprovechamientos y los empréstitos.

Es importante tener presente que el ingreso público es un concepto genérico en el que se incluyen todas las diversas fuentes particulares de generación de recursos; no sólo algunas de sus especies como los impuestos o las contribuciones.

Me explico.

leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.”

Como se observa en la norma constitucional, no se observa que el propósito constitucional de introducir el régimen de contratación con particulares sea la obtención de ingresos. Sin embargo, estimo que no cabe exentar al sector eléctrico de esta racionalidad, pues a ambos se aplican las mismas reglas transitorias, en donde se contiene el mandato al legislador de escoger aquel modelo de contratación que mejor maximice los ingresos del Estado.

Por ejemplo, el artículo décimo transitorio, inciso d) de la reforma constitucional, se contiene el siguiente mandato general a la Secretaría en el ramo de Hacienda: “el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente Decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la Nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo y distribución.”

El haber patrimonial de una persona sólo puede modificarse en sentido positivo o negativo. En el primer caso, la modificación proviene de un ingreso, en el segundo caso de la realización de un gasto.

En ese sentido, cuando la Constitución habla de *ingresos*, el constituyente está haciendo referencia al incremento (modificación positiva) del haber patrimonial del Estado. Dicho incremento puede provenir desde el incremento en el valor de bienes y derechos con los que cuenta el Estado, por el producto de cualquier transacción realizada con terceros, por la liberación de una obligación ó, particularmente, por la entrega obligatoria de recursos por parte de terceros.

En dichos términos, es posible identificar cuatro especies del género *ingresos públicos*:

- i) Ingresos por concepto de productos; es decir, aquellos generados de manera originaria por el propio patrimonio estatal.
- ii) Ingresos por contribuciones; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que, en este caso, se trata de la facultad impositiva estatal. Esta especie puede generar ingresos por tres diversas subespecies: derechos, contribuciones especiales e impuestos.
- iii) Ingresos por aprovechamientos; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que incluye conceptos de ingreso que sean distintos a los productos y a las contribuciones.
- iv) Ingresos por empréstitos; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que incluye diversas operaciones de endeudamiento por parte del Estado.

Lo anterior permite identificar que el concepto *ingreso* es un género integrado por las diversas especies que son fuentes del mismo. Dichas especies no sólo consisten en los impuestos y las contribuciones, sino también incluye los productos, los aprovechamientos y los empréstitos.

Por ejemplo, una lectura distinta podría dejar fuera a los aprovechamientos, los productos y conceptos relacionados. Así, dejaríamos fuera del concepto de ingresos los que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, a los ingresos derivados de financiamientos y a los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. También dejaríamos fuera los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización; finalmente, dejaríamos fuera las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Lo siguiente es observar que el constituyente ha sido claro en seguir la distinción entre el género *ingresos* y sus especies. De hecho, por regla general, el constituyente se ha referido a las fuentes del ingreso señalando expresamente sus especies.

El único lugar donde el constituyente mexicano adoptó, e incorporó en el texto constitucional, el concepto de *ingreso* como un concepto sustantivo y genérico, que comprende sus diversas especies, es el artículo 27, párrafo séptimo. En dicha disposición se determina que, con el propósito de obtener *ingresos* para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria.

En las demás disposiciones constitucionales donde podemos encontrar el uso del concepto *ingreso*, podemos observar que el constituyente hizo uso de éste con fines muy específicos, como los siguientes: determinar el objeto de un ejercicio ciudadano (artículo 35, fracción VIII, ordinal 3); definir ámbitos competenciales de los poderes del Estado (artículo 73, fracciones VIII y XXVIII), al enunciar el nombre de un ordenamiento jurídico (artículo 74, fracción IV), o determinar la función de la fiscalización superior de la Federación (artículo 79).

En cambio, en el resto del ordenamiento constitucional, el constituyente ha optado por referirse a los ingresos, enunciando expresamente las especies que son fuente de éstos. En estos casos tenemos el artículo 31, fracción IV, al establecer la obligación de los mexicanos de *contribuir* al gasto público; el artículo 73, fracción VII, en el que señala la facultad del Congreso para establecer las *contribuciones* necesarias para cubrir el presupuesto; o el artículo 72, H., donde el constituyente estableció que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre *empréstitos*, *contribuciones* o *impuestos*, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De lo anterior se desprende, como he señalado anteriormente, que el constituyente mexicano ha hecho uso del concepto *ingreso* y sus especies, según la finalidad de la disposición constitucional y su objeto. Es por lo anterior, insisto que me parece importante hacer notar que la equiparación de los ingresos del Estado únicamente con el concepto de impuestos y contribuciones es una consideración incongruente; toda vez que, además de no encontrar soporte en la teoría de las finanzas públicas, es inconsistente con el diseño constitucional de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

ATENTAMENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014.

En el asunto señalado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de octubre de dos mil catorce, resolvió por mayoría de nueve votos, que la materia de la consulta popular a que este asunto se refiere se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad. Lo anterior debido a que:

De la exégesis de la reforma al artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal y de la emisión de su Ley Reglamentaria, se llegó a la conclusión que los términos *“ingresos y gastos”* para el ámbito de la Consulta Popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos **que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones**, respecto de los cuales, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma, por disposición constitucional expresa. Además por

VOTO CONCURRENTENTE EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

ser una función reservada por el propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

Con base en lo anterior, se determinó que en el caso, la pregunta planteada al cuestionar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica, se relaciona directamente con actividades que pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano, pues el párrafo segundo del artículo 27 constitucional señala cuáles son los recursos y actividades sobre los que la Nación ejerce un dominio directo, es decir, sujeta su explotación a la rectoría del Estado Mexicano, dentro de los cuales enuncia tanto el Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como al petróleo y todos los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y su párrafo séptimo establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos tienen el propósito de obtener ingresos para el Estado, y las cuales se llevará a cabo mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares en los términos de la Ley Reglamentaria.

Asimismo, el párrafo sexto del artículo 28 de la Norma Fundamental instituyó un fideicomiso público estatal denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual, en términos de lo previsto por la ley, tiene por objeto, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y

VOTO CONCURRENTE EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014

contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

Así se concluyó que, los sistemas de contratación y asignación que la Norma Suprema diseñó para los sectores estratégicos de energía eléctrica, petrolero y de hidrocarburos, tienen como finalidad total, la obtención de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, de ahí que indudablemente su relación es directa con el concepto de ingresos del Estado, respecto del cual, no es posible que tenga verificativo una consulta popular.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que no comparto la consideración relativa a que los términos “*ingresos y gastos*” para el ámbito de la Consulta Popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos **que guardan una relación directa** con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones.

En efecto, si bien los documentos que forman parte del proceso legislativo que culminó con la adición de la fracción VIII al artículo 35 de la Constitución Federal, no dan luz respecto de lo que debe entenderse por “ingresos y egresos del Estado” a efecto de considerar un materia de consulta popular como restringida por la propia Norma Fundamental, es decir inconstitucional. Como se advierte, a manera de ejemplo, del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, de veinticinco de octubre de dos mil once. Es decir,

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA REVISIÓN DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

no se pormenorizó o se realizó una descripción detallada de los rubros que pudieran encontrarse inmersos en esos conceptos, sino que dichas acepciones fueron utilizadas en sentido amplio para esta reforma constitucional.

Lo cierto es que, como la propia resolución lo precisa, **en el proceso legislativo de creación de la Ley Federal de Consulta Popular**, Reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, respecto de los conceptos de “*ingresos y gastos*”, el Senado de la República, en su carácter de Cámara Revisora, señaló en su dictamen lo siguiente:

(...) las Comisiones Dictaminadoras, desean señalar que cuando la Constitución habla de "ingresos" y "gastos" se refiere a la materia de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar algún tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas. Asimismo, con base en los considerandos expuestos por las Comisiones Dictaminadoras que aprobaron la reforma constitucional mediante la cual se introdujo a la Constitución la figura de consulta popular, se colige que no son objeto de consulta popular los pronunciamientos programáticos ni los temas de trascendencia nacional que deriven directamente para su materialización la imposición de contribuciones o el ejercicio del gasto público.

De lo anterior, contrario a lo que se señala en la resolución, advierto de manera clara que el propio legislador federal, que intervino en la adición del artículo 35 constitucional, precisó que el Constituyente Permanente no quiso listar un tópico particular de ingresos y gastos. En consecuencia, se excluyó de consulta popular **cualquier asunto que tenga que ver con ellos, sin que exista**

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA REVISIÓN DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

base constitucional ni legal para hacer la distinción entre una afectación indirecta o directa a la materia de ingresos y egresos.

Así, considero que los términos “*ingresos y gastos*” para el ámbito de la Consulta Popular deben ser entendidos en su acepción más amplia, es decir, cuando se refiera a algún tópico que guarde una relación con la regulación del sistema necesario para la obtención del ingreso, sea de forma directa, indirecta, mediata o inmediata, como puede ser su origen, destino, aplicación, administración o distribución de los ingresos y gastos del Estado mexicano, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma.

Por lo anterior, no coincido con la definición del concepto de ingresos y egresos que se contiene en la sentencia, pues es restrictiva en cuanto afirma que estos se refieren a los **recursos económicos que guardan una relación directa** con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado.

Por lo anterior, como señalé, si bien como se sostiene en la sentencia considero que la materia de la consulta popular a que este asunto se refiere se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o de la fracción VIII del

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA REVISIÓN DE LA
CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA
CONSULTA POPULAR 1/2014**

artículo 35; lo cierto es que no comparto la definición de los conceptos ingresos y egresos del Estado” para efectos de calificar su actualización de manera general.

MINISTRO

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA

ESTA HOJA CORRESPONDE AL **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO** EN LA REVISIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA
MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014. CONSTE

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014.

En la sesión pública del Tribunal Pleno de treinta de octubre de dos mil catorce, se resolvió la consulta popular 1/2014, en el sentido de que esta resultaba inconstitucional. La pregunta de la consulta ciudadana fue la siguiente:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

La mayoría en esta resolución consideró que la consulta es inconstitucional ya que la misma incide en los ingresos y gastos del Estado mexicano, ubicándose así en uno de los temas que no pueden ser consultables.

No estoy de acuerdo con el criterio mayoritario, ya que parte de una interpretación de los términos ingresos y gastos en su acepción más amplia. Esta es una elección por parte de la mayoría ante la falta de definición por parte del constituyente que no puedo compartir.

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

En la resolución se fundamenta esta interpretación amplia en un párrafo transcrito en la página 25, el cual es extraído del dictamen de la Cámara Revisora en el proceso legislativo de la Ley Federal de Consulta Popular que literalmente dice: “las comisiones dictaminadoras desean señalar que cuando la Constitución habla de “ingresos” y “gastos” se refiere a la materia de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar un tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas”.

En primer lugar, debo subrayar que esta no es una expresión del órgano de reforma constitucional, sino una interpretación del Poder Legislativo en el proceso legislativo ordinario relativo a la Ley Federal, por lo que su interpretación amplia de estos términos solamente podría llegar a tener un efecto persuasivo para este Tribunal, si es que la misma ajustase con una interpretación de integral de la Constitución, lo que considero no es así ya que va

en contra del sentido interpretativo que impone el artículo 1º a todas las autoridades del Estado, incluyendo al propio legislador democrático, en la interpretación de un derecho humano.

Además, del mismo texto de donde el proyecto extrae ese único párrafo para fundamentar su perspectiva interpretativa amplia de las restricciones al ejercicio de un derecho humano, podemos encontrar otro inmediatamente después en donde expresa sus razones para el transcrito en el proyecto: “si el Constituyente excluyó a los ingresos, y estos en la misma Constitución son “obligaciones”, luego entonces es fácil deducir que está excluido todo aquello que por defecto es una obligación. No debe pasarse por alto que los ingresos públicos se imponen mediante una ley y que tratándose de contribuciones la naturaleza humana es reacia a acatarlas. (...) Es de resaltarse que se impone algo cuya realización no es voluntaria. De ahí que prudentemente, la Constitución excluye de la consulta popular una materia que de por sí es una obligación, evitando con ello, que se utilice este mecanismo de democracia directa para erosionar la base de ingresos que sostiene al Estado mexicano”.

Me parece que leyendo ambos párrafos de manera conjunta, no puede sostenerse que el legislador haya querido decir lo que la mayoría interpreta, ni llegar a la conclusión de la definición de ingresos y gastos que se da en la resolución. Como resulta de este segundo párrafo transcrito, el legislador se restringe a aquellos ingresos que son resultado del cumplimiento de obligaciones de los ciudadanos, esto es, quita de las manos de los ciudadanos por vía de la consulta la decisión de cumplir con

sus obligaciones tributarias previstas desde la misma Constitución, es por ello que aun cuando considero que no puede usarse esto como fundamento para una interpretación amplia de las restricciones de derechos, ni siquiera la intención del legislador es elaborar un argumento persuasivo en ese sentido.

Es por lo anterior que la resolución concluye que la materia de la consulta popular se relaciona de manera directa con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas, eléctrica, petrolera y de hidrocarburos.

Aun queriendo incluir dentro del término “ingresos y gastos del Estado” los conceptos de ingreso no tributario, como el ingreso por la venta de hidrocarburos, el fideicomiso para su administración y su posible destino, considero que esto no puede sostenerse que exista una relación directa con el sistema de contratación establecido para esta finalidad. Contrario a lo afirmado por la mayoría, me parece que la materia de la consulta no se refiere ni al producto del sistema de contratación ni a su objeto, independientemente de si el mecanismo es concesional o contractual o si se limita a los sujetos que pueden o no explotar o realizar actividades relacionadas con la materia, el ingreso seguirá siendo del Estado, por lo que me parece que la propuesta confunde entre el mecanismo y su propósito como se encuentra establecido en el propio artículo 27 de la Constitución.

Es por ello que no estoy de acuerdo ni en lo que se refiere a la acepción amplia de ingresos y gastos del Estado, ni a la relación

directa que la mayoría considera que se da entre ese concepto y el sistema de contratación. Considero que en ambos extremos existe una vulneración al artículo 1º constitucional y a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos por el Estado mexicano que obligan a la interpretación más amplia, con la correspondiente interpretación limitativa y estricta de las restricciones a su ejercicio.

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

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ

RMMG/LPRZ

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN LA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULA POPULAR 1/2014.

Formulo el presente para expresar las consideraciones que fundamentaron mi voto en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2013, en primer término, en torno al tema relacionado con la interpretación restrictiva que se ha de dar al concepto “ingresos y gastos” del Estado, así como también para desarrollar las razones por las cuales, en mi concepto, la materia de la consulta popular en cuestión afecta los principios del artículo 40 constitucional; pues aun cuando comparto la decisión plenaria en torno a la inconstitucionalidad de la consulta que se sometió a revisión, las razones por las que arribo a tal conclusión son distintas a las plasmadas en la resolución.

Como desarrollaré a continuación, mi discrepancia con la resolución plenaria reside en la interpretación que se le dio al concepto de “ingresos y gastos” del Estado, entendiendo por este *los recursos económicos que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones*. Lo anterior pues creo que esta definición no es clara y, por lo tanto, estricta como debe ser cualquier interpretación a la restricción en el ejercicio de un derecho humano como lo es la consulta popular.

La consulta popular es el único mecanismo de democracia participativa previsto en nuestro texto constitucional. De ahí su trascendencia pues enriquece el sistema democrático mexicano. Esta herramienta de democracia semi directa tiene como fin posibilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales a nivel nacional, construyendo así un contrapeso a nuestro sistema de democracia representativa o mayoritaria.

Así, la consulta popular es, por un lado, un instrumento del sistema democrático mexicano y, al mismo tiempo, un derecho fundamental del ciudadano que, en términos del artículo 35 constitucional, tiene la posibilidad de votar sobre temas trascendentales e incidir en el proceso de elaboración de políticas públicas.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

Sin embargo, no se ha de perder de vista que una de las características definitorias de las herramientas de participación directa radica precisamente en que, a diferencia de las decisiones tomadas a través de mecanismos de representación, éstas no se traducen en una discusión sobre un determinado planteamiento. Son, en este sentido, decisiones de todo o nada, de sí o no, que carecen del elemento deliberativo que conforma las decisiones tomadas en el sistema de pesos y contrapesos del sistema de representación política.

El reto que enfrentó el Tribunal Pleno en la resolución de la presente consulta consistió precisamente en conciliar, por un lado, este mecanismo de participación ciudadana que es un derecho humano de todos los mexicanos y, por el otro, salvaguardar la totalidad del sistema federal de representación política que conforma el Estado mexicano.

En este contexto de construcción de parámetros para el ejercicio de este mecanismo novedoso al interior de nuestro sistema jurídico y político, es que considero de gran relevancia la interpretación que se le ha de dar al concepto de “ingresos y gastos” del Estado, como uno de los límites al ejercicio de la consulta popular.

Cabe advertir que ni del texto legal ni del constitucional, así como tampoco del proceso de reforma ni de la exposición de motivos, es posible identificar elementos para interpretar el concepto de “ingresos y gastos” del Estado como objeto vedado de la consulta popular. En consecuencia, considero que la tarea de este Tribunal de construir el parámetro conforme al cual se han de entender este límite adquiere mayor relevancia.

El concepto de “ingresos y gastos” del Estado, como objeto excluido de la consulta, implica la administración del patrimonio estatal. Dicha actividad se caracteriza por exigir decisiones basadas en conocimientos técnicos especializados que implican, entre otros aspectos, la medición de riesgos de conformidad con las condiciones del mercado, tanto nacional como internacional, con el fin de diseñar estrategias financieras de corto, mediano y largo plazo.

En este contexto es que interpreto la prohibición del constituyente de consultar a la ciudadanía sobre “ingresos y gastos” del Estado, pues las decisiones financieras que repercuten directamente en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos,

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

requieren de un panorama de proyección amplio y multidisciplinario, en aras de cumplir, de la manera más óptima, las necesidades del Estado.

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

En consecuencia, como desarrollaré a continuación, me parece que por “ingresos y gastos” del Estado deben entenderse únicamente aquellas materias que se relacionen directamente con los elementos del sistema financiero que regulan la percepción del ingreso y el gasto en el Estado; esto es, la Ley de Ingresos de la Federación (en cuanto al ingreso) y el Presupuesto de Egresos (en cuanto al gasto).

Es decir, considero que es necesario delimitar la actividad financiera del Estado a aquella regulada en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, conforme a la cual se determina el ingreso (tributario y no tributario) del Estado y, posteriormente, la forma de gastarlo. Así, se actualiza el supuesto de “ingresos y gastos” del Estado siempre que la materia de la consulta tenga una relación directa, ya sea con la Ley de Ingresos o con el Presupuesto de Egresos.

En este sentido se han de distinguir las atribuciones conferidas a la administración pública para el ejercicio de la actividad financiera de aquellas otorgadas para el ejercicio de la función presupuestaria y hacendaria, aunque estas últimas también están íntimamente relacionadas con el concepto de “ingresos y gastos” del Estado.

En consecuencia, esta interpretación restringida del concepto de “ingresos y gastos” del Estado me lleva a considerar que éste engloba únicamente la actividad financiera del Estado que se refiere a la regulación de la actividad pública que

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

determina los conceptos por los cuales el Estado obtiene ingresos, así como la planeación para gastar dichos recursos.

Por lo tanto, sólo entiendo que no podrán ser objeto de la consulta popular, por un lado, aquellas materias que se relacionen directamente con la forma en que el Estado adquiera recursos económicos y que, en consecuencia, estén previstas en la Ley de Ingresos y, conforme a la misma lógica, tampoco pueden ser objeto de consulta popular las materias que conforman el plan estatal de gastar dichos recursos previsto en el Presupuesto de Egresos.

Ahora bien, esta interpretación acotada de la actividad financiera estatal me lleva a la misma conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno, en el sentido de que la materia de la consulta 1/2014 actualiza el supuesto de “ingresos y gastos” del Estado y que, por lo tanto, deviene inconstitucional.

Los ciudadanos que sometieron a revisión la consulta popular en cuestión formularon la siguiente pregunta: **¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?**

Es posible advertir que, aun cuando la pregunta contiene diversos elementos que involucran tanto la materia de hidrocarburos así como la eléctrica, ésta se refiere principalmente a la participación de los particulares en los ingresos estatales por concepto de contratos y concesiones en materia energética. Así se ha de distinguir que las concesiones, tanto en el sector de hidrocarburos como en el eléctrico, están prohibidas por el texto constitucional. Por otro lado, la regulación para el otorgamiento de contratos se establece, a partir de la reforma en materia energética de 2013, en el artículo 27 del Máximo Ordenamiento.

En particular, como consecuencia de dicha reforma, los ingresos por concepto de contratos en materia de hidrocarburos, que percibirá el Estado a partir de la implementación de la reforma energética, se regulan de manera específica en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

De texto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se advierte que por concepto de hidrocarburos el Estado puede percibir, tanto ingresos tributarios, así como otro tipo de ingresos no tributarios que derivan de los diversos contratos con particulares que prevé la ley. La clasificación, denominación y contabilización de este tipo de ingresos no tributarios derivados de hidrocarburos implica, en mi concepto, como desarrollaré a continuación, el ejercicio de la función financiera a cargo de la administración pública.

A raíz de la reforma constitucional en materia energética, el legislador estableció en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos un régimen sustantivo de ingresos, tanto tributarios como no tributarios, conforme al cual el Estado recibirá recursos derivados de actividades de exploración y extracción a través de asignaciones otorgadas a empresas productivas del Estado, así como a través de contratos con éstas o con particulares.

Dicha ley define en su artículo segundo que el Estado podrá percibir ingresos por actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, entre otros, por concepto de contrato, es decir, por las contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada contrato en términos de la ley. También se prevé la percepción de ingresos estatales por concepto del impuesto sobre la renta que causen los contratistas por las actividades que realicen en virtud del contrato, en términos de la ley.

En este sentido, considero que el régimen sustantivo de ingresos por hidrocarburos impacta la actividad financiera del Estado pues su particularización en la Ley de Ingresos y, posteriormente en el Presupuesto de Egresos, se traducirá en financiamiento estatal, ya sea como ingreso tributario o como un tipo novedoso de ingreso no tributario procedente de la contratación con particulares en materia de hidrocarburos.

Cabe referir que el régimen de ingresos previsto en la Ley de referencia, se distingue de otras formas de obtener ingresos del Estado, pues en términos del artículo 27 constitucional, este tipo de ingresos deberá contribuir al desarrollo de largo plazo de la Nación. Así, los recursos provenientes tanto de los contratos

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

como de las asignaciones en materia de hidrocarburos, serán recibidos, administrados, invertidos y distribuidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

En términos de la Ley de dicho Fondo los recursos que se le entreguen tendrán distintos destinos, como el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios y, en lo que interesa, la fracción II del artículo 16 especifica que se entregarán a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal, que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación, se mantengan en el 4.7% del Producto Interno Bruto.

Es decir, a partir de la reforma constitucional en materia energética de 2013, a través de un sistema *sui generis* de ingresos, el legislador integra como parte fundamental de los recursos del Estado, aquellos que derivan de contratos (y asignaciones) con particulares sobre hidrocarburos. En términos generales, estos ingresos se dividen en aquellos que constituyen diversos Fondos para el desarrollo de largo plazo del país y, además, dichos ingresos forman parte fundamental de la aportación del Gobierno Federal al Presupuesto de Egresos de la Federación.

Todo lo anterior me lleva a concluir que la materia de la consulta popular 1/2014 deviene inconstitucional, pues pretende interrogar a la ciudadanía precisamente sobre la participación de los particulares en los contratos y concesiones de los ingresos estatales derivados de hidrocarburos, mismos que de conformidad con el análisis constitucional y legal que he venido desarrollando, son recursos que, al particularizarse en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos, se traducen en pilar fundamental del financiamiento del Estado Mexicano.

Por otro lado, me gustaría ahondar en los argumentos por los cuales, en mi opinión, la materia de la consulta de referencia también incide en los principios del artículo 40 constitucional, en específico, creo, que afecta el principio de representatividad y altera el orden federal.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

Debo destacar que la función de modificación de la Carta Magna está supeditada al orden jurídico constitucional, pues en términos del artículo 135 constitucional, la reforma o adición de la misma tiene que realizarse respetando las reglas estrictas para ello; lo que implícitamente tiende a lograr, por una parte, la estabilidad y permanencia de los principios jurídicos y políticos fundamentales mientras así sean considerados y, por la otra, a introducir gradualmente aquellas reformas que ajusten la Constitución a las necesidades políticas, económicas y sociales de nuestro país.

A diferencia de lo sostenido por algunos integrantes del Tribunal Pleno, ha sido mi criterio el considerar que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista por dicho precepto constituya un órgano complejo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales no forman un órgano con unidad y voluntad, la expresión del artículo 135 constitucional debe entenderse como la referencia a una combinación de órganos que tienen encomendada una función, reformar, sin que las partes que intervienen en el procedimiento respectivo pierdan su identidad, ni mucho menos adquieran una diferente.

En consecuencia, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución, se limitan a ejercer una facultad que ésta les confiere, por lo que su actuar concatenado y con la condición del estricto acatamiento a las reglas formales, producirá la integración de nuevas normas a la Constitución.

Por lo tanto, si las reformas a la Constitución se realizan a través de la colaboración antes referida, es evidente que tales actos no se ejecutan sino por Poderes Constituidos, como son el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, órganos que, por tal motivo, no actúan ilimitadamente, sino conforme a sus facultades constitucionales.

Partiendo de esta consideración, estimo que el respeto al procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional garantiza que cualquier modificación o adición a su texto sea resultado de la voluntad de los miembros del Sistema Federal

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE CONSULTA POPULAR 1/2014

Mexicano, a través del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Estatales, los cuales, esencialmente, cumplen con la función de representar la voluntad popular.

En conclusión, reitero mi criterio en el sentido de que la Constitución garantiza que las normas modificadas, en cuanto a su contenido, estén sujetas al orden constitucional, no alterando sus principios fundamentales, y es a través del procedimiento estricto establecido en aquélla como se asegura que efectivamente sean los órganos referidos que representan la voluntad del pueblo mexicano, los que realicen las citadas modificaciones.

Ahora bien, cuando los órganos constituidos ejercen las funciones antes descritas, en mi concepto, se pone en marcha el diseño federal representativo establecido en el artículo 40 constitucional, ya que implica la participación tanto de órganos federales como de los Estados.

Por consiguiente, si a través de la consulta popular de que se trata se pretende una modificación del texto constitucional, en razón de que, como se refirió anteriormente, la obtención de ingresos estatales por concepto de contratos con particulares para la exploración y extracción de hidrocarburos está regulada a nivel constitucional, resulta claro, desde mi perspectiva, que se alteraría el orden federal antes descrito, pues dicha modificación no sería resultado del procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna.

Finalmente, no quiero dejar de mencionar la relevancia de la decisión mayoritaria en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2013, pues implica, a través del ejercicio de una atribución novedosa conferida a este Alto Tribunal, la construcción de los parámetros que precisan los extremos del ejercicio de la consulta popular en el diseño del Poder Revisor de la Constitución, sin que esto implique que se cancele o restrinja el ejercicio del derecho humano de consulta popular.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA.