

La incorporación de la consulta popular en la Constitución: su impacto en la democracia y en el principio tradicional de división de poderes*

Introducción

El artículo 40 constitucional, desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el 5 de febrero de 1917, ha establecido que el Estado mexicano, por voluntad del pueblo, es una "...República representativa, democrática, laica y federal...". En el caso específico de la democracia —uno de los temas centrales de este artículo—, y de acuerdo con el desarrollo político del México posrevolucionario, el país adoptó inicialmente el régimen de la democracia representativa o indirecta, definida como "...el tipo de democracia en el que el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él, sino por sus representantes elegidos por medio del voto".¹ Es así como la democracia, ejercida a través del sufragio universal desde 1953, se convirtió en un elemento definitorio de la CPEUM y, por ende, de la esencia del Estado mexicano.

* Elaborado por José Joel Peña Llanes, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. ORCID: 0000-0002-0478-9518. Agradezco las aportaciones del maestro Oscar Gutiérrez Parada, un gran jurista y extraordinaria persona.

¹ Voz "Democracia representativa", Sistema de Información Legislativa, México. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=68>.

Asimismo, se establece, en el artículo 49 constitucional, como un segundo elemento esencial, la división del Supremo Poder de la Federación, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El nueve de agosto de 2012 se promulgó el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”,² que incluyó, entre muchos cambios importantes, el derecho de la ciudadanía a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional. Este hecho fue realmente significativo, porque la democracia en México comenzó a adquirir tintes de una democracia participativa, pues se prevén con mayor formalidad “...espacios y mecanismos donde ciudadanas y ciudadanos pueden incidir y decidir sobre asuntos públicos de su incumbencia, más allá de la actividad propia de los representantes”.³

En ese momento, como bien afirma Marco Olivetti, la Constitución determinó:

...a) los sujetos a los cuales se le reconoce la iniciativa; b) el objeto de la petición de consulta y de la votación; c) las materias sobre las cuales no puede pedirse una consulta; d) el quorum en virtud del cual la consulta puede asumir carácter vinculatorio; e) los órganos jurisdiccionales y administrativos competentes en el procedimiento.⁴

² “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de agosto de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf.

³ Tronco Paganelli, José del, “Democracia participativa”, *Prontuario de la democracia*, México, 2 de julio de 2021. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/wp-content/uploads/2021/07/Democracia-participativa.pdf>.

⁴ Olivetti, Marco, “La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democraciaparticipativa”, *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 89, enero-abril de 2014, pp. 413-440. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/12803/11932>.

Aspectos constitucionales

Cabe señalar que la reforma en materia política, como apunta Marcial Rodríguez Saldaña, tiene "...como eje motriz la exigencia de la sociedad civil para reconocer que los ciudadanos participen en la vida pública no solo mediante la emisión de su voto cada vez que haya una elección, sino que lo hagan de manera más frecuente en el ejercicio del poder público, para transitar de la democracia representativa a la democracia participativa".⁵ Además, agrega que esta reforma, concretamente la inclusión de diversas formas de participación ciudadana (democracia directa) en la Constitución Política, era demandada "...por distintos actores como: organizaciones de la sociedad civil, por académicos, mediante iniciativas de legisladores, sobre todo después de la cuestionada elección presidencial de 1988".⁶

Posteriormente, para dar continuidad a la reforma y garantizar su implementación, el 14 de marzo de 2014 se expidió la Ley Federal de Consulta Popular, que tiene por objeto regular todo lo concerniente a la organización y realización de los ejercicios de consulta.

Finalmente, el 20 de diciembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el "Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato",⁷ que, entre otros elementos, reformó el primer párrafo, el apartado

⁵ Rodríguez Saldaña, Marcial, "Reforma constitucional y participación ciudadana en México", en Carbonell Sánchez, Miguel; Fix Fierro, Héctor y Valadés, Diego (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo IV, vol. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. 547.

⁶ *Ibidem*, pp. 547-548.

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, México, 20 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019.

1o. en su inciso c y párrafo segundo, apartados 3o., 4o. y 5o., de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, que actualmente reza a la letra así:

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

...

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, 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) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

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

Con excepción de las hipótesis previstas en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada cámara del Congreso de la Unión;

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 y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni las garantías para su protección; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero, ingresos, gastos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las obras de infraestructura en ejecución; 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, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

El Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en las consultas populares y será la única instancia a cargo de la difusión de las mismas. La promoción deberá ser imparcial y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

Durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular, desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia;

5o. Las consultas populares convocadas conforme a la presente fracción, se realizarán el primer domingo de agosto;

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.

Comentarios prácticos

En términos prácticos, y después de algunos intentos fallidos en sexenios anteriores, el actual presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, realizó en septiembre de 2020 una petición para celebrar una consulta popular para plantear a la ciudadanía la siguiente pregunta:

“¿Está de acuerdo o no con que las autoridades competentes, con apego a las leyes y procedimientos aplicables, investiguen, y en su caso sancionen, la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto antes, durante y después de sus respectivas gestiones?”.

Este cuestionamiento fue sometido a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), para que determinara su constitucionalidad, y después de intensas discusiones, en las que intervinieron distintos actores que se pronunciaban tanto a favor como en contra de la idoneidad del ejercicio, y en especial sobre la pertinencia de la pregunta, el máximo tribunal, gracias a la labor de negociación del ministro presidente, Arturo Zaldívar Lelo

de Larrea, declaró la constitucionalidad de la materia y optó por reformular la pregunta, como se establece en el inciso b, fracción II, del artículo 26 de la Ley Federal de Consulta Popular, para que quedara en los siguientes términos:

“¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminadas a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?”.

Fue así como el 1 de agosto de 2021 se llevó a cabo la primera consulta popular, obteniéndose los resultados siguientes: del total de opiniones (6,663,208), 97.72% respondió que sí, 1.55% que no y 0.73% restante fueron opiniones nulas.

Este ejercicio, independientemente de los resultados, sobre todo porque no se reunió el número de votos necesarios para que el resultado fuera vinculatorio para las autoridades competentes, fue importante, porque permitió a la ciudadanía, por primera vez, manifestarse a favor o en contra de un asunto de trascendencia nacional. Además, sentó un precedente para la realización de consultas populares en el futuro cercano. Aunque, por el otro lado, se coincide con Olivetti cuando afirma que “la corrección de la democracia representativa mediante la inserción en ella de alguna dosis de democracia participativa, sobre todo con la consulta popular, parece por el momento muy difícil de evaluar...”.⁸

Dejando de lado el recuento histórico de las reformas constitucionales y de la praxis de las consultas populares, es importante preguntarse si la inclusión de este recurso de democracia participativa en la CPEUM implicó una modificación “cualitativamente fuerte”, que incluso podría calificarse como una sustitución de acuerdo con la teoría desarrollada por la Corte Constitucional de Colombia, es decir, un cambio tan profundo que modifica la identidad

⁸ Olivetti, Marco, *op. cit.*, p. 438.

(los principios y valores) del texto constitucional, o como un desmembramiento, en términos de Richard Albert, por generar un cambio en la redacción de los artículos que no permite encontrar la relación entre el texto original y el que resulta de la reforma.

En primera instancia, es importante señalar que la inclusión de la consulta popular como mecanismo de la democracia participativa no supone una sustitución por el simple hecho de que no altera la identidad de la Constitución Política, pues ésta continúa contemplando los principios y valores de una República democrática, así como la división tradicional de poderes. Incluso, se podría argumentar que la reforma del 9 de agosto de 2012 reforzó la identidad constitucional al complementar los mecanismos de participación ciudadana y reafirmar la importancia de los poderes de la Federación, pues el Ejecutivo y el Legislativo pueden pedir que se realice una consulta popular; el Legislativo también interviene al aprobar la ley que regula dicho ejercicio democrático, mientras que el Judicial, a petición del Congreso de la Unión, debe resolver sobre la constitucionalidad de la materia que se someterá a consulta popular.

Por otro lado, es importante aclarar que dicha reforma tampoco podría clasificarse como un desmembramiento, al menos en términos de la consulta popular, porque no se cambió por completo el artículo original, sino que solamente se adicionó la fracción VIII, que incluyó el mecanismo de democracia participativa referido. Además, no supuso una nueva concepción constitucional de la democracia ni de la división de poderes, ni la alteración fundamental del texto constitucional y su operación, como sí lo hizo, por ejemplo, la reforma constitucional al artículo 1o. promulgada en junio de 2011, como lo argumenta Jaime Olaiz González en su artículo titulado “Derechos humanos y cambio constitucional en México: una alternativa para la mutabilidad constitucional incremental”.⁹

⁹ Olaiz González, Jaime, “Derechos humanos y cambio constitucional en México: una alternativa para la mutabilidad constitucional incremental”, en Ramírez García, Hugo S. y Soberanes Díez, José María (coords.), *El artículo 1o. constitucional. Una teoría de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021, pp. 349-382.

Utilizando las palabras de Richard Albert, la reforma constitucional analizada en este artículo "...es un cambio constitucionalmente continuo del derecho superior, un cambio cuyo contenido es coherente con el diseño, el marco y los presupuestos fundamentales existentes en la constitución. [Esta reforma] constitucional implica una unidad ininterrumpida con la constitución que se modifica".¹⁰

Lo anterior no significa que la reforma, concretamente la habilitación de la consulta popular, no sea una modificación "cualitativamente fuerte", puesto que introdujo elementos, en este caso un derecho de las personas ciudadanas, que permiten afirmar con mayor certeza jurídica que México es un Estado democrático, y que, como señala el artículo 39 constitucional, la soberanía nacional reside en el pueblo.

Asimismo, es fundamental destacar que si bien la división de poderes tradicional se mantiene, también se le otorga un papel fundamental al Instituto Nacional Electoral (INE) en su calidad de órgano constitucional autónomo que, tomando en cuenta su razón de ser, está encargado de organizar, difundir y promover la consulta popular, así como de revisar que las consultas populares solicitadas por las personas ciudadanas se apaguen a lo establecido en el inciso c del apartado 1o. de la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

Esto último materializa lo que ha señalado la SCJN en reiteradas ocasiones sobre la trascendencia de los órganos constitucionales autónomos. Por ejemplo, en la tesis jurisprudencial núm. P./J. 20/2007 del 1 de mayo de 2007, aclara que los órganos constitucionales autónomos:

...surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de

¹⁰ Albert, Richard, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Nueva York, Oxford University Press, 2019, p. 79.

concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.¹¹

Es importante observar todos los cambios y discusiones que precedieron a la reforma y que continúan aun después de nueve años de su promulgación. El INE, por mencionar tan sólo un ejemplo, tuvo que discutir, y posteriormente aprobar, una serie de instrumentos internos para sentar las bases de la organización y realización de la consulta popular, mientras que la SCJN tuvo que analizar en varias ocasiones la constitucionalidad de las materias de consultas populares que se propusieron, pero no se materializaron. Esto, si bien podría parecer un elemento superficial, en realidad significa que la reforma, para hacerla efectiva, requirió de esfuerzos institucionales que, por cierto, seguirán perfeccionándose tras el primer ejercicio de participación ciudadana¹² en agosto de 2021, que, de acuerdo con el consejero presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, ha sido el ejercicio "...más grande y técnicamente mejor organizado de la historia democrática de México".¹³

Como todo ejercicio de participación democrática, la consulta popular, como fue reglamentada, es susceptible de críticas, principalmente por tratarse de algo relativamente nuevo. Gustavo Meixueiro Nájera, por ejemplo, publicó en 2018 siete reflexiones críticas sobre

¹¹ Tesis P./J. 20/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXV, mayo de 2007, p. 1647.

¹² Es conveniente recordar que anteriormente se presentaron propuestas para realizar consultas populares que no prosperaron (por ejemplo, la reforma energética o el salario mínimo).

¹³ INE, "La consulta popular será el primer ejercicio de participación ciudadana más grande y mejor organizado", *Central Electoral*, México, 16 de julio de 2021. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/07/16/la-consulta-popular-sera-el-primero-ejercicio-de-participacion-ciudadana-mas-grande-y-mejor-organizado/>.

la fracción VIII del artículo 35 constitucional y la legislación que reglamenta este derecho,¹⁴ algunas de las cuales ya han sido atendidas durante los últimos tres años, sobre todo con las reformas a la Ley Federal de Consulta Popular de mayo de 2021.

Por su parte, Luis Carlos Ugalde afirma que

...la consulta popular es una figura muy relevante para fortalecer la participación ciudadana en México, aunque es cuestionable la pertinencia de que una democracia representativa como la nuestra suplante la deliberación del Congreso por las consultas populares, siempre susceptibles de los humores y las coyunturas políticas. A pesar de esos riesgos, yo estoy a favor de las consultas, pero la forma como se ha legislado es deficiente, ambigua e incompleta.¹⁵

Como se puede advertir, las críticas no merman la importancia de las consultas populares, pues se refieren exclusivamente a la forma en que están siendo implementadas en México. Es decir, no se niega la trascendencia del recurso democrático y de la participación de órganos constitucionales autónomos, sino que se cuestiona la forma en que concibe y posteriormente se plasma en la Constitución y en los textos legislativos.

En síntesis, la inclusión de la consulta popular en la CPEUM y su reciente implementación práctica significó la modificación de un elemento esencial del Estado mexicano como es la democracia, que antes de la reforma de 2012 se materializaba a través de métodos indirectos controlados exclusivamente por los tres poderes de la Federación, y ahora se amplía el alcance para contemplar métodos participativos y, en este caso particular, al INE. Como

¹⁴ Méixueiro Nájera, Gustavo, "Reflexiones sobre las consultas populares", Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 28 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.ieepco.org/articulos-opinion/reflexiones-sobre-las-consultas-populares>.

¹⁵ Ugalde, Luis Carlos, "El debate de la consulta popular", *Animal Político*, México, 19 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-debate-de-la-consulta-popular/>.

bien se señala en la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular, que reglamenta la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” presentada el 31 de julio de 2013 por los entonces diputados Amalia García Medina y Silvano Aureoles Conejo:

...la consulta popular reconocida y protegida por el artículo 35 constitucional, en su fracción VIII, constituye uno de los pilares jurídicos trascendentales que hacían falta para avanzar hacia una democracia directa, participativa y deliberativa en la que garantice a los mexicanos la salvaguarda de su soberanía, incluso por encima de aquellas autoridades que han sido beneficiadas, directa o indirectamente, con la confianza del voto popular para ejercer la representación política del pueblo. No podría ser de otra manera si la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo que todo poder público dimana de él pueblo y se instituye para beneficio de éste; es decir, el que manda es el pueblo, pero no solamente al momento de elegir a sus representantes, sino también durante toda la gestión de éstos.¹⁶

Utilizando nuevamente el argot de Richard Albert, la reforma constitucional que introdujo la consulta popular cumple con el siguiente criterio: “Una reforma mejora el diseño de la Constitución cuando es necesario o útil para alinear las expectativas sobre cómo debe funcionar, corrige sus defectos cuando se descubren, pero no empuja sus límites más allá de sus límites exteriores”.¹⁷

Esta mejora a la que se refiere Richard Albert, y que sustenta el argumento de que la inclusión de la consulta popular y el reconocimiento de las facultades materiales de los ór-

¹⁶ García Medina, Amalia y Aureoles Conejo, Silvano, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular, que reglamenta la fracción VIII, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta de la Comisión Permanente*, México, 31 de julio de 2013. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/42690.

¹⁷ Albert, Richard, *op. cit.*, pp. 79 y 80.

ganos constitucionales autónomos, en este caso concreto del INE, en la Constitución Política es una modificación “cualitativamente fuerte”, consiste en que las personas ciudadanas “...se convierten en actores activos en la toma de decisiones trascendentales para el país. Así mismo, se fortalece el vínculo entre representantes y representados, facilitando diferentes formas de expresión amparadas en el marco constitucional y legal”.¹⁸

La reforma, y ahora su implementación, disipa la idea, que por cierto se retoma de lo escrito por Héctor Fix-Fierro y Jacqueline Martínez Uriarte, de que nos encontramos en la época de “ciudadanos fantasmas”, idea que alude “...al hecho de que la mayoría de la población se [halla] en condiciones tales que [hace] muy difícil, si no imposible, su participación en la vida pública”.¹⁹ La consulta popular ha sido un paso importante que permite a la ciudadanía dejar la vida fantasmal para transitar a una vida material, caracterizada por una participación activa, aunque resulta necesario que el gobierno y las instituciones correspondientes, como las autoridades electorales, realicen todas las gestiones conducentes a la mejora de la organización y realización de estos ejercicios fundamentales para el Estado de derecho.

Y es precisamente con el tema de las mejoras con el que se concluye esta reflexión. Una cuestión que no ha sido muy discutida y que es de suma importancia se refiere a la necesidad de revalorar el papel de la SCJN en estos ejercicios democráticos.

Años atrás, cuando se intentaron realizar consultas populares sobre diversos temas, la SCJN determinó que las preguntas eran inconstitucionales porque se referían, directa o indirectamente, a los temas que no pueden ser objeto de consulta popular en términos de lo dispuesto en el párrafo tercero, fracción VIII, del artículo 35 constitucional.

¹⁸ Garita Alonso, Arturo *et al.*, *Consulta popular e iniciativa ciudadana*, México, Senado de la República, s/f. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/DocsApoyoParlamentario/files/8_Consulta_Popular_e_Iniciativa_Ciudadana.pdf.

¹⁹ Fix-Fierro, Héctor y Martínez Uriarte, Jacqueline, *Derechos humanos. Cien años de evolución de los derechos en la Constitución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 124.

No obstante, en el caso específico de la consulta popular relativa al esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, y dado que el tema era eminentemente político y de especial interés para el presidente de la República, el máximo tribunal entró en un espiral de críticas que, al final, le restaron credibilidad y pusieron en duda su independencia e imparcialidad y la de sus miembros. Así lo han manifestado analistas de diferente procedencia.

Desde mi punto de vista, la SCJN solamente cumplió con un mandato constitucional, establecido en su momento por el poder reformador, y con lo que se establece en la ley reglamentaria del ejercicio democrático aludido. Es cierto que puede haber decisiones parciales, lo cual no es nada plausible, pero el problema de fondo estriba en que una institución técnica especializada, como la SCJN, ante el valor epistémico de los procesos democráticos, parece que no debería intervenir en el proceso de consulta popular, pues, al tratarse de temas políticos, la probabilidad de no quedar bien ni con una parte ni con la otra genera un costo político innecesario para dicha institución, como ha quedado patente en la consulta popular.

Por tanto, una posible mejora sería reformar la fracción VIII del artículo 35 constitucional para quitarle al máximo tribunal esta facultad, así como ocurrió con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, la cual transfirió la prerrogativa de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos de la SCJN a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Hay que recordar la siguiente frase bíblica: “Dad al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios”. La SCJN debe abocarse a temas jurídicos de fondo y no a temas políticos, que son, o deberían ser, competencia de otras instancias.

Fuentes de información

- ALBERT, Richard, *Constitutional Amendments. Making, Breaking, and Changing Constitutions*, Nueva York, Oxford University Press, 2019.
- FIX-FIERRO, Héctor y MARTÍNEZ URIARTE, Jacqueline, *Derechos humanos. Cien años de evolución de los derechos en la Constitución mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- GARCÍA MEDINA, Amalia y AUREOLES CONEJO, Silvano, "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular, que reglamenta la fracción VIII, del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta de la Comisión Permanente*, México, 31 de julio de 2013. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/42690.
- GARITA ALONSO, Arturo et al., *Consulta popular e iniciativa ciudadana*, México, Senado de la República, s/f. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/app/documentos_de_apoyo/DocsApoyoParlamentario/files/8_Consulta_Popular_e_Iniciativa_Ciudadana.pdf.
- INE, "La consulta popular será el primer ejercicio de participación ciudadana más grande y mejor organizado", *Central Electoral*, México, 16 de julio de 2021. Disponible en: <https://centralectoral.ine.mx/2021/07/16/la-consulta-popular-sera-el-primer-ejercicio-de-participacion-ciudadana-mas-grande-y-mejor-organizado/>.
- MEXUEIRO NÁJERA, Gustavo, "Reflexiones sobre las consultas populares", Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 28 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/articulos-opinion/reflexiones-sobre-las-consultas-populares>.
- OLAIZ GONZÁLEZ, Jaime, "Derechos humanos y cambio constitucional en México: una alternativa para la mutabilidad constitucional incremental", en RAMÍREZ GARCÍA, Hugo S. y SOBERANES

DÍEZ, José María (coords.), *El artículo 1o. constitucional. Una teoría de los derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2021.

OLIVETTI, Marco, "La reforma constitucional mexicana del 9 de agosto de 2012, entre racionalización débil de la forma de gobierno presidencial y tímida apertura a la democraciaparticipativa", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 89, enero-abril de 2014. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/12803/11932>.

RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, "Reforma constitucional y participación ciudadana en México", en CARBONELL SÁNCHEZ, Miguel; FIX FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, tomo IV, vol. 2, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

TRONCO PAGANELLI, José del, "Democracia participativa", *Prontuario de la democracia*, México, 2 de julio de 2021. Disponible en: <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/wp-content/uploads/2021/07/Democracia-participativa.pdf>.

UGALDE, Luis Carlos, "El debate de la consulta popular", *Animal Político*, México, 19 de diciembre de 2013. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/el-debate-de-la-consulta-popular/>.