

Consultas populares en México *¿Un mecanismo real de participación ciudadana?**

Jorge Reyes Negrete**

RESUMEN: Las consultas populares constituyen un derecho político-electoral, en nuestro constitucionalismo, tendiente a empoderar a los gobernados para materializar institucionalmente sus ideales y hacer vinculantes los valores morales que consideran importantes. Es decir, se busca que, en el diseño y construcción de Estado participen tanto gobernantes como gobernados. Empero, la figura jurídica de referencia lejos de ser una herramienta efectiva para que la ciudadanía tenga canales de acceso a una participación ciudadana con incidencia política de facto, cuenta con restricciones y limitaciones a la hora de querer ser accionada por los ciudadanos y ciudadanas, ello derivado de las complicadas reglas jurídicas de operación que guarda. De ahí, que deba buscarse la modificación de sus disposiciones reglamentarias, para que, en función de ello, las consultas populares revistan asequibilidad con respecto a su funcionamiento cuando un consumidor de los servicios públicos busque someter a escrutinio público temas de trascendencia nacional. Es insoslayable, que bajo el enfoque de los derechos humanos, la participación ciudadana con incidencia

ABSTRACT: Popular queries represent a political-electoral right, in our constitutionalism, tending to empower the governed to institutionalize their ideals, that they consider important, in the law. It's to say, that the design and construction of the State be collegially, between governors and governed. Nevertheless, that legal figure is not a effective tool for people to have access to a citizen participation with real political influence, because this legal concept has restrictions and limitations when citizen want to make use of it, because it has very complicated operating rules. For that reason, we must seek to modify those laws, so that, the citizen participation is effective and real. It is unavoidable, that under the human rights approach, citizen participation with political influence, stands as a fundamental right of the governed. There dwells the importance of popular consultations.

Keywords: human rights, citizen participation, Public influence, Popular Queries.

* Artículo recibido el 26 de junio de 2017 y aceptado para su publicación el 25 de septiembre de 2017.

** Candidato a maestro en Derecho Constitucional y Amparo en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Maestrante en Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Licenciado en Derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

política, se erige como un derecho fundamental del gobernado. Ahí mora la importancia de las consultas populares.

Palabras clave: *Derechos Humanos, Participación Ciudadana, Incidencia Política, Consultas Populares.*

SUMARIO: Introducción. 1. Enfoque de los Derechos Humanos. 2. Participación ciudadana activa e incidencia política a la luz de los derechos humanos. 3. Consultas Populares: su realidad en México. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

Las democracias latinoamericanas se han caracterizado por contener pocos instrumentos jurídicos de participación ciudadana; sin embargo, en un Estado democrático, la actuación estatal debe encaminarse a institucionalizar el empoderamiento social, fomentando y permitiendo una participación ciudadana e incidencia política activa y real.

El móvil determinante para elaborar el trabajo de mérito, atiende a la preocupación derivada de los límites normativos que tiene la participación ciudadana e incidencia política en México, específicamente con las consultas populares.

El presente libelo tiene como objetivo general dilucidarle al lector una aproximación teórico-conceptual del enfoque de los derechos humanos en la actuación estatal en lo relativo a la participación ciudadana y a la incidencia política emanada de dicha participación. Ello, con la finalidad de aterrizarlo a la categoría jurídica implementada en nuestro texto supremo en el 2014; hablamos de las *consultas populares*. La discusión versará en concluir si las consultas populares son o no una figura nominal, cuando se trata de accionarla por parte de los ciudadanos.

Este documento se articula bajo los siguientes ejes rectores; primero se establecerá una aproximación teórica del enfoque de los derechos humanos en la actuación estatal, enseguida se señalará lo que objetivamente debe entenderse por participación ciudadana e incidencia política, para que posteriormente se dé paso a hablar sobre qué son las consultas populares, su fundamento constitucional y legal, así como, los escollos que guarda cuando un ciudadano de a pie busca hacer efectivo su derecho humano a la participación ciudadana con incidencia política utilizando la figura jurídica de mérito. Lo anterior se instaurará bajo el soporte metodológico-epistemológico analítico, fáctico, dogmático, documental, deductivo y crítico.

1. Enfoque de los derechos humanos

El enfoque de los derechos humanos alude –básicamente– a la creación y construcción de una cultura social y política que los garantice; asimismo, busca que la actuación estatal, la gestión pública y la prestación de los servicios públicos tengan como su principal eje rector el lenguaje y la lógica de los derechos

humanos, esto es, que dicha dinámica estadual sea tendiente a salvaguardar irrestrictamente dichos derechos de los usuarios de los servicios públicos. El vínculo, entre la ejecución de las obligaciones del Estado operante (gobierno) y los derechos que se refieren, tiene que ser estrecho, el cual permita una coexistencia armónica entre ambos.

Dicho lo anterior, es menester tener presente que los Derechos Humanos tienen un sin número de definiciones, ya que están integrados por una sintagma polisémica. Del mismo modo es irrefutable que no existe un asentimiento común en lo que incumbe a definirlos, por ello que no es aventurado mencionar la existencia de tantas definiciones o conceptualizaciones como pensadores y escritores que se han ocupado de ellos, pese a esto se delibera pertinente apoyarse del pensamiento de Ernesto Garzón Valdés, cuando escribe que los derechos humanos protegen bienes básicos, y que estos últimos son aquellos que resultan necesarios para la realización de cualquier plan de vida.

Bajo el enfoque de mérito, la actuación de las instituciones estatales tiene que ser hincada en principios y reglas –tanto nacionales como metanacionales– orientadas a garantizar la protección, así como el goce efectivo de los derechos, bajo los principios de integralidad¹ y universalidad.²

No se puede dejar al margen de la exposición las posturas teóricas relativas al enfoque de los derechos de tratadistas de gran envergadura, como las de Ludwig Guendel y González Plessmann quienes, en concordancia, manifiestan que el enfoque de los derechos humanos es –básicamente– la adopción del *Corpus Iuris* internacional en la actividad política e institucional del Estado receptor; actividad fundada en el cumplimiento integral de las obligaciones contraídas voluntariamente por dicho Estado; empero, se considera que esta visión es miope y limitada ya que, si bien, la legislación internacional de derechos humanos es de avanzada, promoviendo el acceso universal de los derechos, respetando la diversidad de cualquier índole y simpatizando con la supresión de la discriminación; no menos cierto es que no siempre los estándares internacionales de protección de derechos humanos cuentan con todo el bagaje jurídico de salvaguarda de los mismos, en ocasiones el cuerpo normativo nacional contempla novedades jurídicas que permiten el irrestricto respeto de los derechos humanos por parte de las instituciones y los actores gubernamentales.

¹ Gravita en que todos los derechos humanos se encuentran estrechamente vinculados unos con otros, es decir, que unos derechos tienen efectos sobre otros. Por ende, debe entenderse que el respeto, fomento, protección y garantía de los derechos humanos se forja en el marco de una visión integral de todos.

² Considera que toda persona por el simple hecho de serlo tiene derechos humanos, reconociéndole el Estado y sus conciudadanos la dignidad que detenta por ser un miembro de la especie humana, sin que se le distinga por sus gustos, nacionalidad, posición social, sexo, condición económica, edad, creencias religiosas, etcétera. Es pertinente puntualizar que “Los derechos fundamentales son aquellos derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables, que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos capaces de obrar”. Ferrajoli, Luigi, Sobre los derechos fundamentales y sus garantías, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2006, P.30.

De ahí que se defienda que el referido enfoque se entienda en *lato sensu*, es decir, con una visión amplia respecto a la actividad ejecutada por el gremio gobernante, por los activos gubernamentales y por las instituciones estatales.

El enfoque de los derechos humanos, como pilar en la actuación institucional, política, gubernamental y social, representa un nuevo paradigma para concebir y hacer las cosas. El principal objetivo de este enfoque es coadyuvar en la elaboración de políticas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos.³

Este enfoque se erige bajo dos directrices, una normativa y otra operacional; la primera de ellas alude a una amplia doctrina normológica que contiene derechos humanos y vías tutelares de los mismos; la segunda, subyuga a las autoridades para que atiendan puntualmente los cánones establecidos normativamente en *pro* de los derechos humanos.⁴

2. Participación ciudadana activa e incidencia política a la luz de los derechos humanos

Para comenzar el presente epígrafe, resulta necesario explicar la significación de *ciudadanía*, esto con el objeto de darle mayor entendimiento al presente estudio.

En *lato sensu*, “*ciudadanía* proviene de las Ciencias Jurídicas, enfocándola como una relación legal entre las personas y el Estado que establece derechos y deberes entre ambos”.⁵ Ahora bien, en *strictu sensu* el vocablo de referencia alude al *status* reconocido a una persona –por parte del Estado– para ser titular de un elenco de derechos políticos y sociales que le permiten intervenir en la vida política de su país de origen. En correlación, T.H Marshall señaló que; “*ciudadanía*⁶ es un status asignado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad, y quienes poseen dicho status son iguales respecto a deberes y derechos”⁷ frente al Estado. Tres son las características *sine qua non* que tiene la ciudadanía para ser considerada como tal: derechos políticos, pertenencia a una comunidad política y participación en la vida pública de su comunidad.

Por lo que hace a la locución participación, se puede entender como “la acción y efecto de participar, es decir, se trata de tomar parte personalmente de una

³ GIMÉNEZ MERCADO, Claudia; Valente Adarme, Xavier, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, Venezuela, p. 58.

⁴ El enfoque de los derechos humanos no ha salido bien librado de detractores, uno de los más conspicuos ha sido Abramovich, de quien recomendamos ampliamente su lectura.

⁵ SERRA VÁZQUEZ, Luis, *Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua*, Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 2010, Nicaragua, P. 3.

⁶ En la noción de ciudadanía que tenía Marshall, la identificaba con tres elementos: el civil, el político y el social. El primero de ellos alude a los derechos necesarios para la libertad individual; el segundo refiere a los derechos para participar en la vida de lo público y, finalmente, el tercero corresponde a los derechos de bienestar social.

⁷ MARSHALL, T.H. y Bottomore *Ciudadanía y clase social*, en: REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n° 79, Madrid, P. 313.

actividad o de un programa, o ser parte o miembro de una organización o de una comunidad”.⁸

En este tenor, la participación ciudadana⁹ se debe concebir como “la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales”.¹⁰ Asimismo, engloba todas aquellas actividades de interacción e intromisión de la ciudadanía (en lo particular o en lo colectivo) hacia con las instituciones estatales y al ámbito de lo público¹¹ en general, entendido esto, desde una arista amplia, como emisor de un sufragio, como fiscalizador de la actuación estadual, o como generador de políticas públicas y/o normas de aplicación general.

La participación ciudadana con un real mecanismo de incidencia política – entendida ésta como el impacto de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones– se traduce como una vía afín e idónea para empoderar a los sectores más pobres política, social y económicamente hablando, lo cual conlleva a respetar el pluralismo ideológico, característica indispensable en cualquier Estado democrático. Por otro lado, se encauza a lograr una integración social fáctica, en virtud de que esto permitirá generar espacios de reconocimiento pleno a las inquietudes sociales, fortaleciendo al conglomerado social a través (como ya se mencionó) del empoderamiento social. En otras palabras, una ciudadanía con la capacidad de incidir sustantivamente en la toma de decisiones públicas. De esta manera, este tipo de participación social es un utensilio institucional eficiente para hacer contrapeso a la crisis de representación social-política y a la pérdida de credibilidad del recurso humano que representa la voluntad popular en México.

Sin lugar a dudas, la participación de los activos sociales en los asuntos públicos representa “una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia”,¹² lo cual implica una nueva visión de la relación Gobierno-sociedad.

La participación ciudadana se representa, como mínimo, con las características siguientes: información, consulta, concertación, decisión y autogestión, y es ésta última en la cual el Estado operante tiene que otorgar oportunidad a la ciudadanía de tener incidencia, ya que la ciudadanía autogestionariamente debe dar cauce y solución a sus problemáticas sociales y económicas.

⁸ *Ibidem.*

⁹ La participación ciudadana como referente en la conducción de lo público no es un tópico novedoso; ya con anterioridad el mundo académico y político se han encargado de distraer sus esfuerzos estudiándola.

¹⁰ CUNILL GRAU, Nuria. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, CLAD, 1991, Caracas. P. 56.

¹¹ El ámbito público es una dimensión específica de la vida social donde los ciudadanos y las organizaciones compiten o concuerdan sobre las decisiones concernientes a los asuntos de interés común.

¹² CANTO CHAC, Manuel, *Introducción en Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI, México, p. 17.

Lo anterior, se logra operando bajo el enfoque de los derechos humanos, donde la participación ciudadana constituye una obligación del Estado, el cual debe fungir como garante del acceso a la participación ciudadana dinámica con incidencia política real y sustancial. Es decir, la construcción de una sociedad políticamente activa. Dado que, con dicha participación política, se asegura –de primera mano– que el discurso legal consagre normas morales ciudadanas y procesos de planificación emanados de la colectividad, la cual debe caracterizarse por la integración de “sujetos documentados, reflexivos, y críticos dispuestos a involucrarse activamente en la resolución de las problemáticas presentes en su entorno.”¹³

Bien lo refieren Claudia Giménez y Xavier Valente “la participación vista como la capacidad de incidir en las decisiones fundamentales que afecten nuestra vida en todos sus planos, no es fácil de alcanzar plenamente, es un proceso asociado con variados elementos”,¹⁴ no obstante, los esfuerzos sociales y gubernamentales deben ser proclives a garantizar el acceso a una participación ciudadana con incidencia política a la luz del enfoque de los Derechos Humanos. Todo este bagaje, supone el acceso directo del pueblo organizado en los procesos de planificación social, así como en la injerencia en la toma de decisiones.

Lo que busca esta nueva concepción de participación ciudadana, con incidencia política de facto, bajo el enfoque de los derechos humanos, es como lo refiere el Fondo de Población de las Naciones Unidas “alcanzar el respeto a la dignidad humana mediante la consolidación de un Estado democrático de derecho con verdadero contenido social que defienda el orden constitucional y garantice la justicia y equidad sociales”.¹⁵

La participación de los actores de la sociedad civil, a la luz de los derechos humanos, representa un objetivo, una meta y una obligación gubernamental.

Es inconcuso resaltar que, además de lo ya expuesto, la cultura política¹⁶ del tejido social juega un rol primordial para que la participación ciudadana sea efectiva, dotada de incidencia política. De nada sirve que el Estado operante actúe bajo el enfoque de los derechos humanos, positivizando e institucionalizando un sinnúmero de canales de acceso para la participación ciudadana, si sus receptores no detentan cultura política, si su actuación sugiere una apatía legal y una aversión para participar en los temas de lo público.

Como referente empírico del nivel de cultura política de los mexicanos, se pueden citar los principales resultados obtenidos de la *Encuesta Nacional sobre*

¹³ *Op. cit.* GIMÉNEZ MERCADO, Claudia; Valente Adarme, Xavier, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*, p. 65.

¹⁴ *Ibidem.* P. 69

¹⁵ *Cfr.* Fondo de Población de las Naciones Unidas-UNFPA. *Población, desigualdad y políticas públicas: un diálogo político estratégico*, Caracas, 2006, UNFPA, P. 117.

¹⁶ Entendida ésta como la composición de elementos, realidades pragmáticas, y a un bagaje de nociones, ideas, conocimientos, aptitudes, artes, costumbres, creencias, valores morales y demás juicios críticos que caracterizan a un grupo social determinado con respecto al desempeño de su gobierno, a la forma en que la sociedad se relaciona con él y en general a la participación en asuntos públicos.

Cultura Política y Practicas Ciudadanas (ENCUP) en el 2012.¹⁷ Misma en la que se puede concluir que los niveles de cultura política en México son deficitarios. Dentro de los principales resultados que arroja la encuesta de 2012 destacan los siguientes;

- Ocho de cada diez ciudadanos perciben la política como un tema muy complicado o algo complicado.
- 65 por ciento de los ciudadanos entrevistados declararon tener poco interés en la política.
- Ante la existencia de un problema que aqueja a la ciudadanía, resultó que las acciones más frecuentes a las que recurre el ciudadano para darle solución son: organizarse con otras personas, quejarse ante las autoridades y firmar cartas de apoyo.
- Sobre la necesidad que tiene nuestro sistema político de contar con partidos políticos, un tercio de los encuestados los percibe como poco o nada necesarios.
- Ocho de cada diez ciudadanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas.

Siguiendo esta misma línea, Cunill Grau¹⁸ apuntó que; es posible señalar tres espacios en los cuales se encuentran potenciales condiciones para que la sociedad ejerza influencia sobre la toma de decisiones: en primer término, durante los procesos de formación de políticas públicas; en segundo término, la transferencia a la ciudadanía de la gestión de determinados servicios públicos; y por último, a través de iniciativas legislativas o referendos.

Es menester acotar que, para los fines que persigue esta exposición, sólo nos ceñiremos al canal de influencia social que nos otorga la consulta popular, queremos decir, a lo perteneciente a los temas de trascendencia nacional.

Finalmente, de acuerdo con el Doctor Serra Vázquez, la tipología o taxonomía de la participación ciudadana va en función de las oportunidades que tiene la ciudadanía de incidir frente a las instituciones públicas;¹⁹

...un primer nivel es contar con la información sobre la política o acción pública que se ha aprobado, un segundo escalón es la consulta a los ciudadanos sobre decisiones públicas antes de ser implementadas (pero la decisiones final queda en otras manos) y un tercer nivel, es la oportunidad de que los ciudadanos tengan voz y voto en las decisiones que se toman sobre asuntos públicos, es decir que sus propuestas (fundamentadas, legitimadas y factibles) sean vinculantes u obligatorias...

¹⁷ Agenda de trabajo realizada por la Secretaría de Gobernación del gobierno federal. Se han realizado cinco encuestas (2001, 2003, 2005, 2008 y 2012). Se sugiere la lectura exhaustiva de las cinco, con la finalidad de profundizar y analizar los niveles de cultura política de la ciudadanía mexicana, así como la percepción que tiene ésta de la política.

¹⁸ Cfr, CUNILL GRAU, Nuria, *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, CLAD, 1991, Caracas, Pp. 56.

¹⁹ *Op cit.* SERRA VÁZQUEZ, Luis, *Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua*, p. 5.

Precisamente, en función de la clasificación antes descrita, las *consultas populares* buscan instalarse en el bagaje del tercer nivel, esto es, que los ciudadanos autogestionariamente den solución a sus problemáticas sociales, sin la intervención decisoria del Estado operante.

En virtud de que la incidencia política a través de una efectiva participación ciudadana representa un derecho humano de los usuarios de los servicios públicos, las consultas populares se instalan como un derecho de índole político-electoral, siendo éste un canal de acceso para que los gobernados estén en una posición decisoria sobre los temas de lo público; ello sin perjuicio de los cánones teóricos que otorga el régimen representativo. Asimismo, se configura como un mecanismo para materializar la democracia constitucional que debe operar en nuestro país.

Es insoslayable entender que las vías de acceso institucionalizadas a la toma de decisiones de lo público, que tiene la ciudadanía, son herramientas que robustecen la democracia, da cuenta de esto el *corpus iuris internacional*²⁰ en varios instrumentos. Así obra en el numeral 21.1 de la Declaración Universal de los Derechos humanos, así como el precepto 2 de la Carta democrática interamericana, mismos que se citan a continuación.

Art. 21.1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.²¹

Art. 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.²²

Las referidas porciones normativas, se constituyen como parte del marco jurídico de la participación ciudadana en México, lo cual se vigorizará en el siguiente capítulo.

Es menester señalar, que existen más instrumentos de fuente internacional que salvaguardan el derecho humano de la participación ciudadana, los cuales revisten carácter vinculatorio en nuestro país, no obstante los dejaremos al margen del presente trabajo, ya que citarlos superaría la extensión del mismo.

3. Consultas populares: su realidad en México

El marco jurídico de la participación ciudadana e incidencia política en México es relativamente amplio; inclusive el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, así como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo incluyen a la

²⁰ De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 constitucional, en concordancia con su similar 133, así como con varios criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los tratados internacionales firmados por el presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, tienen carácter vinculante sobre las autoridades del país.

²¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

²² Carta Democrática Interamericana. Disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

participación ciudadana como una efigie jurídica medular en la actuación institucional, tal y como se advierte en las transcripciones siguientes.²³

Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la planeación del desarrollo nacional como el eje que articula las políticas públicas que lleva a cabo el Gobierno de la República, pero también como la fuente directa de la democracia participativa a través de la consulta con la sociedad.

El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como lo es el Estado. El crecimiento y el desarrollo surgen de abajo hacia arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de nuestra sociedad son capaces de lograr su mayor contribución.²⁴

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU

Art. 1.1 El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.

Art. 2.1 La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.

Art. 2.2 Todos los seres humanos tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del desarrollo, teniendo en cuenta la necesidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad, único ámbito en que se puede asegurar la libre y plena realización del ser humano, y, por consiguiente, deben promover y proteger un orden político, social y económico apropiado para el desarrollo.²⁵

Empero este trabajo sólo se apegará a, las bautizadas por el texto constitucional como, *consultas populares*.

En México, con la reforma en materia electoral de 2014, se implementa, a rango Constitucional, una nueva figura jurídico-constitucional: *consultas populares*, dicha figura tiene su espacio en el dispositivo constitucional 35, fracción VIII:

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

²³ El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es el resultado de un amplio ejercicio democrático que permitirá orientar las políticas y programas del Gobierno de la República durante los próximos años. Agradezco a todos los ciudadanos que, de forma responsable y entusiasta, participaron en su elaboración. La conclusión de las consultas ciudadanas es muy clara: los mexicanos están decididos a mover y transformar a México. El país cuenta con una gran fuerza para lograrlo, sustentada en el talento, la inteligencia y la creatividad de nuestra gente. Con ese respaldo social, México se abrirá camino en los años por venir. (presentación del PND 2013-2018. Disponible en; <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

²⁴ Plan Nacional de Desarrollo. P. 13. Disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

²⁵ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU. Disponible en; <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf>

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.²⁶

De la porción normativa constitucional citada, y a través de un ejercicio exegético, se deduce que la categoría jurídica *consultas populares*, faculta a los ciudadanos; por un lado, a votar en los temas de trascendencia nacional y, por otro lado, a promover la votación de asuntos de trascendencia nacional; entendida esta última –según lo advertido por el artículo 6 de la Ley Federal de Consultas Populares– como aquellos temas que impliquen e inmiscuyan sustancialmente a la población del Estado Mexicano y que involucren importancia para la mayoría del territorio nacional.

Art. 6.- Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

- I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y
- II. Que impacten en una parte significativa de la población.²⁷

Tal situación, se inclina a establecer una interacción fáctica entre el Estado y los justiciables, cuyo propósito es que estos últimos exijan sus derechos, planeen su desarrollo y/o diagnostiquen sus problemáticas para que participen autogestionariamente en su solución.

No obstante a lo anteriormente esbozado, la figura en comento no ha tenido el impacto esperado porque de acuerdo con datos del INE, las consultas populares promovidas por los ciudadanos, ascienden a un minúsculo número de cuatro (ver cuadro dos) desde su incorporación al texto constitucional. Se pueden identificar varias razones para justificar este escollo que sufre la participación ciudadana y la incidencia política de la misma, las cuales, enunciativamente –más no exhaustivamente–, se señalan a continuación:

- a) el escepticismo y apatía legal de la ciudadanía,
- b) el desconocimiento de esta nueva figura y,
- c) la dificultad para accionarla.

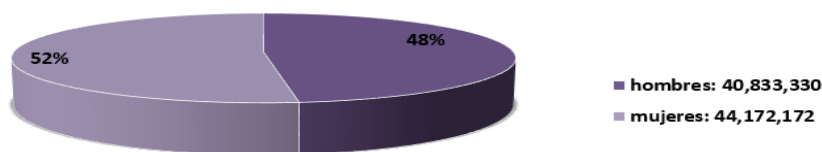
Para los cometidos del presente libelo, sólo bastará con abocarse a lo concerniente a la dificultad para accionar la categoría jurídica de las consultas populares.

La propia Ley Suprema de la Nación y la Ley Reglamentaria de las consultas ciudadanas, es decir, la Ley Federal de Consulta Popular; la cual establece los lineamientos y las reglas de operación de la figura en referencia, establecen en sus numerales 35, fracción VIII, Inciso c), y 28, fracción I, respectivamente, que la operatividad y procedencia de las consultas populares promovidas por los ciudadanos, se supedita a un apoyo ciudadano de por lo menos el dos por ciento del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Esto es, 1,700,111 –aproximadamente– de personas. (Ver cuadro uno.)

²⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Pp. 42-43. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf

²⁷ Ley Federal de Consulta Popular, p. 2. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>

Estadísticas de la lista Nominal de Electores



Cuadro 1. Contiene todos aquellos ciudadanos que solicitaron su inscripción al Padrón y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente. Corte 17 de marzo de 2017.²⁸

Hecho que, de una primera lectura, no pudiera parecer inicuo, sin embargo, hay que preguntarse, una persona de a pie, sin ningún tipo de influencia política, sin un amplio impacto mediático, sin recursos económicos, institucionales y humanos, ¿podrá recaudar las firmas necesarias para lograr obtener el apoyo ciudadano, y en ese sentido lograr que su propuesta llegue a las urnas a ser votada por sus conciudadanos?, la respuesta es un claro y categórico no.

Cons.	Pregunta:	Promovida por:	Cámara de Origen:	Fecha recepción en el INE	Resultado reportado por el INE
1	¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?	C. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	Cámara de Diputados	3- Septiembre-2014	Cumplió con el porcentaje requerido, respecto al número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores
2	¿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?	C. Martí Batres Guadarrama	Cámara de Senadores	10- Septiembre-2014	Cumplió con el porcentaje requerido, respecto al número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores
3	¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por la Coneval?	C. Gustavo Enrique Madero Muñoz	Cámara de Diputados	11- Septiembre-2014	Cumplió con el porcentaje requerido, respecto al número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores
4	¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?	C. Sadot Sánchez Carreño	Cámara de Senadores	15- Septiembre-2014	Cumplió con el porcentaje requerido, respecto al número de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores

Cuadro 2. Datos obtenidos del Instituto Nacional Electoral (INE), recibidos con fecha diecisiete de enero de la presente anualidad, en atención a la solicitud elaborada por el suscrito, No UE/16/02921.

²⁸ Véase en:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padrón_Electoral/

Bajo este contexto, se puede observar (cuadro 2) que quienes han accionado la figura de las consultas populares, han sido actores político-sociales de alto impacto mediático en la sociedad mexicana. De ello, puede deducirse que existe un abismo entre el ideal normativo establecido en nuestra Carta Magna y la vigencia y operatividad sociológica que tiene la multicitada categoría constitucional; tiene que existir una igualdad sustantiva en las condiciones de acceso a los dispositivos de la participación ciudadana para que ésta sea eficaz. No se puede tener un pluralismo ideológico limitado en lo que refiere a la participación ciudadana en un país que se ostenta como democrático.

En este tenor, resulta obligatorio que el Estado, como garante de los Derechos Humanos, implemente las políticas públicas y acciones necesarias e idóneas para dotarle asequibilidad a las consultas populares, esto es: a) otorgarle a la ciudadanía las herramientas e instrumentos inexcusables para que ésta pueda lograr el apoyo ciudadano necesario para ver materializadas sus pretensiones o, en su defecto, b) acote el porcentaje necesario para lograr el apoyo ciudadano.

Es necesario que el Estado cree reglas de operación accesibles para la ciudadanía, ya que de no existir reglas con dicha característica, la ciudadanía estaría expuesta a una restricción –sociológica– de su derecho a participar activamente en la dirección de los destinos de su Estado; del mismo modo, el Estado incurriría en la falta de institucionalizar dispositivos de participación ciudadana que no representen incidencia política alguna o empoderamiento social.

Conclusiones

Se considera importante iniciar acciones e implementar políticas públicas encausadas a fomentar y difundir la existencia, aplicación y ejercicio de las *consultas populares*, concientizando a la ciudadanía de la importancia y alcances que revisten como mecanismo de empoderamiento ciudadano.

Queda claro que las maneras tradicionalistas de hacer política y dirigir los destinos de un Estado han caducado; la forma de construir el funcionamiento estatal ya no se puede reducir a la pura delegación del poder, sino que la sociedad civil debe tener un involucramiento sustantivo en dicha construcción estadual. El gobierno tiene que sufrir una pérdida del monopolio gubernamental a medida en que el empoderamiento social se actualice.

La articulación del funcionamiento del Estado, así como el diseño de sus destinos tienen que construirse colectiva y colegiadamente, dando espacios a las ideas y juicios de los activos sociales, los cuales deben tener la madurez necesaria para producir –pluralmente– los pactos que México requiere. En este mismo sentido, la incorporación de soluciones a las problemáticas sociales devenidas por el mismo gremio de los justiciables se erige como una imperiosa necesidad de las sociedades actuales y de la nueva visión de la gestión pública.

Dicha gestión pública ya no puede concebirse, en la actualidad, sin la participación perenne y directa de los cuadros sociales, pues esto legitima la actuación estatal, instalando a los consumidores de los servicios públicos como

protagonistas de los procesos de cambio del país, lo que, sin lugar a dudas, establecerá un amplio grado de pertenencia, asimismo consolidará una importante integración y cohesión social, sustentada en acuerdos morales emanados de la ciudadanía. Ahí mora la importancia de hacer asequible y real el funcionamiento de las *consultas populares* propuestas por los ciudadanos.

La participación ciudadana no puede limitarse a otorgar información de lo público a la ciudadanía, o a consultar opiniones, sin que ésta tenga la posibilidad de elegir la última instancia del proceso de construcción socio-jurídica, la participación en referencia debe tener alcances decisorios.

No cabe duda que el marco jurídico e institucional de la democracia en nuestro país debe perfeccionarse, con el efecto de incluir adecuadamente los intereses de los diferentes estratos sociales que constituyen a México.

La evidencia muestra con claridad que los países que se desarrollan exitosamente son aquellos con instituciones sólidas e incluyentes. Cuando éstas no existen o son insuficientes, se limita la capacidad de la ciudadanía para demandar sus derechos y se debilita la legitimidad del Estado.²⁹

Lo anterior, implica una corresponsabilidad entre el gremio gobernado y los activos gubernamentales respecto de los destinos de lo público, el camino no es fácil y la construcción será una labor titánica, pero los resultados arrojarán exitosos resultados. La gobernabilidad democrática representa una imperiosa necesidad en la actual sociedad mexicana. El desarrollo Nacional le corresponde a todos y todas las mexicanas.

Bibliografía

- ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, (04 de diciembre de 1986). *Declaración sobre el derecho al desarrollo de la ONU*. Obtenido de Declaración sobre el derecho al desarrollo de la ONU: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2011.pdf>
- CANTO CHAC, M., *Introducción en; Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI, Pág. 17-56.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
- CUNILL GRAU, N., *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas, 1991, CLAD, Pág. 1-262.
- GIMÉNEZ MERCADO, C., & Valente Adarme, X., *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes*. Cuadernos del CENDES, 2010, Venezuela, pág. 58.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo 2013-2016, 2013, <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>

²⁹ Plan Nacional de Desarrollo, p. 16. Disponible en: http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, INE, 14 de abril de 2017, Obtenido de INE:

http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Estadisticas_Lista_Nominal_y_Padron_Electoral/

LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR,
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf>

MARSHALL, T., & Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, en: REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n° 79, Madrid, Pág. 297-346

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: http://www.sev.gob.mx/educacion-tecnologica/files/2013/05/PND_2013_2018.pdf

UNFPA, F. d., *Población, desigualdad y políticas públicas un diálogo político estratégico*, 2006, Obtenido de UNFPA.

VÁZQUEZ, S., *Los retos de la participación ciudadana a nivel municipal en Nicaragua*, Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 2010, Nicaragua, Pág. 1-18.