



Dirección General de  
Servicios de Documentación,  
Información y Análisis

CRV-VII-09-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII**

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por

**José Miguel Madero Estrada**

### **“PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DESDE UNA PERSPECTIVA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL”**

**Marzo 2014**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DESDE UNA PERSPECTIVA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

**José Miguel Madero Estrada \***

### **Resumen**

Este ensayo tiene por objeto presentar un breve estudio sobre la figura de la consulta popular vinculada al proceso de fortalecimiento de la institución parlamentaria en México, toda vez que las bases proporcionadas por la reforma constitucional y la ley reglamentaria van más allá de escenarios electorales, ya que se trata de disposiciones que reglamentan un derecho de los mexicanos y obligan a la acción positiva concurrente de los tres poderes de la Unión y del organismo administrativo electoral.

Si bien se reconoce que el Congreso ha sido objeto de reformas incrementar sustancialmente sus capacidades decisorias al instituirse la reelección legislativa inmediata; ostentar una composición plural que opera con regularidad en los órganos directivos; contar con el fortalecimiento del personal de servicio parlamentario de carrera y tener un mejor sistema de información, tecnologías y divulgación de actividades, así como mayores espacios de control sobre la administración pública, también es cierto que con la expedición de la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), los partidos políticos y grupos parlamentarios acreditados en las legislaturas, vivirán momentos claves de definición para el correcto funcionamiento del sistema político y la aprobación de leyes. Esta nueva dinámica probablemente también exija el cambio de reglas operativas al interior de las asambleas y las comisiones para elevar la calidad de los debates y proyectos legislativos y tratar de mejorar, en suma, el funcionamiento democrático del Congreso.

El ensayo busca reflexionar sobre el significado e impacto de esta figura en el régimen interno del Congreso, al contextualizar la problemática y los factores que tienen influencia en la toma de decisiones parlamentarias, al tener presente, a partir de un somero análisis del contenido la ley, la necesidad de que, bien reflejada la obra legislativa en los medios de comunicación, puede pugnarse por lograr una identificación popular de la institución parlamentaria al dirigir adecuadamente la participación ciudadana en la fase preparatoria y decisoria de las leyes, como una alternativa a los procedimientos tradicionales.

---

\*Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit, profesor de la Unidad Académica Facultad de Derecho de la UAN, de la cual fue su Director; cuenta con perfil PROMEP y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT), con nivel 1. Magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit.

## **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DESDE UNA PERSPECTIVA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

SUMARIO: I. Introducción. II. El significado la consulta popular en el funcionamiento democrático del órgano legislativo. II.1 Problemas y factores que influyen en las decisiones del órgano legislativo; II.2 El papel del Congreso en la consulta popular. III. Conclusiones. IV. Fuentes de consulta.

### **I. INTRODUCCIÓN**

De manera sintética, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia política, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, establece la consulta popular sobre temas de trascendencia nacional —y sus excepciones— que organice el IFE (Instituto) el mismo día en que se celebran elecciones federales (art. 35, fracción VIII), conforme con la legislación que en su caso expida el Congreso de la Unión (Congreso), (art. 73, fracción XXIX-Q), y lo considera como un nuevo derecho —cuyo término precisamente sustituye al de prerrogativas y obligación ciudadana—.<sup>1</sup>

Quedó estipulado que la consulta popular, al ser un mecanismo de participación ciudadana para intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional, de manera que su voluntad puede incidir en el debate y la toma de decisiones ante los órganos representativos del Estado, son sus principales premisas las siguientes: 1. Versa sobre temas de trascendencia nacional y tendrá que verificarse el mismo día de la jornada electoral; 2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, previamente a que sea convocada por el Congreso; 3. Es facultad del Congreso convocar a consulta popular, siempre que hubiere la petición de: a) El presidente de la República; b) el equivalente al 33 por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso. En ambos casos, la petición requiere la aprobación de la mayoría de las Cámaras; c) Los ciudadanos, hasta el 2 por ciento de la lista nominal de electores verificado por el Instituto. 4. El resultado de la consulta será obligatorio para los poderes y las autoridades competentes, siempre que

---

<sup>1</sup> A la participación ciudadana en las decisiones relativas a su propio desarrollo se le considerada un derecho y una responsabilidad, y también se le concibe como una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, de forma que la promoción y fomento de sus diversas formas, fortalece la democracia. Véase Artículo 6º de la Carta Democrática Interamericana, OEA, [www.oas.org](http://www.oas.org), Unidad para la Promoción de la Democracia.

haya una participación del 40 por ciento de la lista nominal de electores. 5. La Constitución señala como excepciones a la consulta popular: a) Restricción de los derechos humanos reconocidos por la CPEUM; b) Los principios a que se refiere el artículo 40 constitucional; c) La materia electoral; d) La seguridad nacional, y e) La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. 6. El Instituto tendrá a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados y sus resoluciones podrán impugnarse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Figura novedosa, al menos en el ámbito federal, la consulta popular cuenta, en cambio, con algunos antecedentes en el constitucionalismo local,<sup>2</sup> por lo que su reciente inclusión en la CPEUM exigió un despliegue detallado en la ley reglamentaria denominada Ley Federal de Consulta Popular (LFCP),<sup>3</sup> toda vez que las bases proporcionadas tienen el mérito de trascender escenarios exclusivamente electorales donde sobresalen elementos sumamente atractivos para su análisis, ya que se trata de un ordenamiento legal enfocado a reglamentar un derecho de los mexicanos, con la acción positiva concurrente de los tres poderes de la Unión y del organismo administrativo electoral.

Ahora bien, ha sido una constante en el constitucionalismo en los últimos años la adición de medios de control político al legislador. Con ello se propone contener una actuación irrefrenable e irreflexible, así como también abatir el hermetismo tradicional que provoca que iniciativas de alto impacto social, económico, político o cultural, queden archivadas en la agenda de pendientes.

---

<sup>2</sup> Si bien la mayoría de los Estados consagran en sus Constituciones y leyes la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum como los instrumentos más legislados, algunos agregan a la consulta ciudadana o popular (Chiapas, Coahuila, Distrito Federal y Guerrero), y otros con la modalidad de consulta vecinal (Sonora y Tamaulipas). Destacan, por supuesto, Guerrero, el propio Distrito Federal y Tamaulipas, por contar con un número mayor de figuras participativas que regulan en sus respectivas legislaciones, siendo también novedosa la revocación de mandato en Tabasco y Zacatecas. Véase a BALBUENA CISNEROS, Arminda y FRAGOSO LUGO, Lucero, *Las figuras de la participación ciudadana en México, Democracia Participativa; visiones, avances y provocaciones*, Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez (Coords.), coedición Universidad de Guanajuato, IFE y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2010, pp. 61 y ss. Véase también a GAMBOA MONTEJANO, Claudia, *Participación ciudadana: estudio comparativo de la legislación constitucional y secundaria a nivel local e iniciativas presentadas en el tema*, SAPI-ISS-43-13, Dirección de servicios de investigación y análisis, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, Julio 2013, pp. 53 y ss.

<sup>3</sup> Decreto por el que se expide dicho ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.

Es por ello que no resulta del todo convincente, al menos con la sola previsión normativa, la inclusión de medios de participación relacionados con decisiones legislativas, y que ese hecho haya en realidad cambiado las prácticas políticas en la democratización de los asuntos de interés de los pueblos, pues hasta donde se sabe, en el caso de las entidades federativas que en México han legislado a ese respecto y, conforme a los escenarios de alternancia política, tanto en las elecciones de gobernadores, congresos y ayuntamientos, parece que la democracia participativa se ha quedado en el plano de la discusión teórica debido a la falta de capacidades y voluntades para lograr una instrumentalización efectiva de tales mecanismos.<sup>4</sup>

De ahí que, sin desconocer que el parlamento es una institución central de la democracia representativa, conforme el derecho convencional tiene el deber de contribuir a la construcción de ciudadanía y la cultura democrática.<sup>5</sup>

Si bien la mayoría de entidades ya han legislado, no pasaba lo mismo en el ámbito federal sino hasta las reformas del 9 de agosto de 2012, sin embargo, delimitamos este estudio únicamente expresar algunas ideas en torno a la consulta popular desde la perspectiva del funcionamiento congresional y del impacto que produce en la legislación y en la *ratio legis* del legislador, porque la manera en que fue redactada denota elementos de particular relevancia sobre los cuales preferimos examinar con la finalidad de contribuir a su reflexión.

## **II. EL SIGNIFICADO DE LA CONSULTA POPULAR EN EL FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DEL ÓRGANO LEGISLATIVO**

### **II.1 Problemas y factores que influyen en las decisiones del órgano legislativo**

Uno de los problemas torales del Congreso es que su organización obedece a un sistema estrechamente vinculado con los partidos políticos, en tanto que estos se acreditan proporcionalmente en las legislaturas como consecuencia de su fuerza electoral.

---

<sup>4</sup> Además de haber sido la primera entidad en expedir esa legislación, cabe señalar que en el Distrito Federal se han puesto en práctica con mayor frecuencia los mecanismos de participación ciudadana. Véase MORÁN TORRES, Enoc Francisco, *La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad*, Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez (Coords.), coedición Universidad de Guanajuato, IFE y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2010, pp. 152 y ss.

<sup>5</sup> Véase artículo 27 de la *Carta Democrática Interamericana*, OEA, [www.oas.org](http://www.oas.org), Unidad para la Promoción de la Democracia, Op. cit.

Este hecho, que debiera en estricto sentido ser decisivo para la democratización del Congreso, encuentra serias dificultades por los constantes conflictos internos que padecen y las conductas políticas que distorsionan la agenda parlamentaria y los intereses propios del electorado, aunque en términos generales los ordenamientos jurídicos de las Cámaras legislativas reconocen el papel que representan los legisladores, al grado de cubrir profusamente la expectativa que exige el desempeño de su función.

Tienen los senadores y diputados —en lo individual y verse como grupo— al incluir a quienes con algún otro carácter gozan de representación política en el seno de las legislaturas, un estatuto de derechos y obligaciones que garantiza el cumplimiento de sus responsabilidades en el trabajo legislativo.<sup>6</sup> En dicho estatuto, se comprende, en lo general, el derecho de integrar la legislatura constitucional, formar parte de las comisiones, iniciar leyes y reformas constitucionales, instituir grupos parlamentarios, integrar los órganos de gobierno, solicitar datos e informes, formular preguntas escritas, contar con asesoría y apoyo profesional, recibir franquicias y apoyos logísticos, percibir su dieta mensual y solicitar se convoque a sesiones extraordinarias.

La participación de los legisladores en las sesiones de pleno, en las comisiones o comités, garantiza el cumplimiento de su función deliberativa, como tomar la palabra en la tribuna del Congreso para presentar una iniciativa o solicitud; proponer un punto de acuerdo; plantear una moción suspensiva o un voto particular; hacer pronunciamientos; referirse a hechos; precisar alusiones personales; puntualizar alusiones de partido; proponer y razonar un voto particular; razonar el voto de su grupo parlamentario sobre algún asunto a discusión; expresar su anuencia para signar un dictamen; proponer cambio de redacción en el contenido de un artículo sujeto a discusión, así como formular preguntas o replicar desde su curul durante la comparecencia de un servidor público.

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, y sus reformas; CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2014. Así como también los reglamentos de ambas Cámaras. Véase en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>.

Otras medidas, en cambio, protegen el ejercicio de los derechos parlamentarios con reglas de orden aplicables al trabajo colegiado, por lo que en su conjunto, son verdaderas garantías del estatuto parlamentario.

De ahí que sea pertinente clasificar los principales derechos que comprende el estatuto parlamentario a fin de que puedan ser catalogados dos formas específicas que deviene de las fuentes y prácticas parlamentarias, como son las siguientes:<sup>7</sup>

Derechos en colegiación	Derechos en un plano individual
<p>Se trata de derechos que se ejercen en el plano eminentemente colectivo y que tienen por objeto garantizar sus tareas colegiadas como miembros de la asamblea legislativa, de comisiones legislativas, de grupos parlamentarios y demás órganos de dirección, investigación o gestión del Congreso. En estos casos, privilegiando su carácter deliberativo, los legisladores se rigen colegiadamente por los principios de libertad y colegiación, contando para ello con la información y los servicios que se requieran.</p>	<p>Son derechos que se ejercen en el plano individual para salvaguardar precisamente su independencia, libertad e igualdad, tales como su inviolabilidad política e inmunidad procesal, recibir de las oficinas públicas todos los datos que pidieren formalmente; formar parte de las comisiones, así como recibir sus dietas, sin que éstas les puedan ser disminuidas durante su encargo, salvo por el pago de impuestos o por deducciones que imponga una sentencia judicial.</p>

Igualmente, la función del legislador está sujeta a obligaciones fundamentales de similar importancia que los derechos, como son las actividades legislativas propiamente dichas para la expedición de leyes, decretos o acuerdos; las de carácter político, como formar parte de grupos parlamentarios y cumplir con su agenda y plataforma electoral; las

---

<sup>7</sup> MADERO ESTRADA, José Miguel, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, Comentada*, Poder Legislativo de Nayarit, Centenario de la Revolución y Bicentenario de la Independencia, 2010, México, pp. 54 y ss.

fiscalizadoras y de control presupuestal; así como las de gestión o representación social, y las obligaciones de información y de colaboración institucional.<sup>8</sup>

Un aspecto muy problemático es la posición que adoptan los legisladores respecto de los valores y principios éticos que suelen extrapolarse en el desarrollo de sus funciones, pues si bien se considera una regla del juego democrático la asociación en grupos parlamentarios, tiene la característica de juramentar disciplina partidista por encima de cualquier otra manifestación ideológica o política, además de la función representativa, pero en ocasiones ese juramento pasa por alto la propia institucionalidad del Poder Legislativo. Esto da lugar a casos de conflicto y antagonismo, pues somete al legislador a intereses partidistas irreconciliables y a cerrar filas al adoptar posicionamientos irreductibles, como por ejemplo las estrategias para bloquear la votación de algún proyecto, condicionar e impedir el normal desarrollo de las funciones congresionales, por lo que paradójicamente esa dinámica los ha convertido en su rasgo más definitorio.

En otras palabras, el interés político personal o del grupo parlamentario suele desarticular la eficacia del estatuto parlamentario, sobre todo en la parte operativa que tiene que ver en la forma en que se conducen los legisladores para asumir sus responsabilidades ante la toma de decisiones, y por supuesto en las fases de discusión y aprobación de las leyes, en razón de lo cual, los medios de participación democrática como derecho de la ciudadanía, surgen con el carácter de instrumento vital que, al mismo tiempo de abatir la desarticulación de las Cámaras legislativas, transfiere la instancia de las decisiones a manos de los ciudadanos, no exclusivamente del legislador.

Tal vez por ese motivo la legislación sobre medios de participación democrática se ha pretendido abarque una lectura específica dentro de la alternancia política vivida intensamente en las entidades federativas a partir del año 2000, pero en realidad poco o casi nada ha dimensionado a la función representativa por su escasa vinculación con una

---

<sup>8</sup> Véase: Cuadros comparativos temáticos del contenido de las “voces” de las Constituciones locales y del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, en la REDIPAL, actualización [http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi\\_voces\\_tem.htm](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi_voces_tem.htm). Igualmente, consúltese la *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, incluye la general, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010*. Estudio introductorio y compilación de CIENFUEGOS, David”, I y II Tomos, México, 2010.



sociedad demandante de información y de bienestar general, sobre todo para exigir un desempeño más eficaz de las legislaturas.

Se ha identificado que el Congreso mexicano confronta serios problemas a superar en la práctica cotidiana, como la inutilidad de los discursos; el bajo nivel de los buenos modales parlamentarios; el abuso de la inmunidad; los métodos de obstrucción; el dominio de los grupos parlamentarios y de los grupos de interés; la imagen deplorable del parlamento en la opinión pública; la ineficacia de la publicidad de los debates; la falta de directrices políticas para la solución de los problemas; la falta de cultura política y la indisciplina del mandato de partido.<sup>9</sup> Se agrega a dicha problemática cómo complementar armónicamente las directrices partidistas cuando se pactan agendas legislativas que luego deben desahogarse en sede parlamentaria, al respetar su autonomía.

Para algunos —en descargo de lo anterior— es coincidente que la pluralidad en el Congreso ha propiciado nuevas condiciones en su funcionamiento que en el pasado no ocurría, fundamentalmente en las capacidades para concertar y negociar la agenda legislativa en un marco de respeto frente al presidente de la República, así como en el ejercicio de ciertas facultades de nombramiento, control político y presupuestal. La disminución de la capacidad de iniciativa y de la autoridad presidencial, así como la hegemonía histórica de un partido político, dio paso a un escenario más plural y de constantes reformas institucionales.

Así, se reconoce que el Congreso ha sido objeto de reformas que pueden incrementar potencialmente sus capacidades decisorias al instituirse la reelección legislativa inmediata; ostentar una composición plural que opera con regularidad en los órganos directivos; contar con el fortalecimiento del personal de servicio parlamentario de carrera y tener un mejor sistema de información, tecnologías y divulgación de actividades, así como mayores espacios de control sobre la administración pública.

De tal suerte, la inclusión de la consulta popular en el texto constitucional y la expedición de la LFCP, junto con otros medios, como el de la iniciativa ciudadana para proponer leyes, significará para los partidos políticos y grupos parlamentarios acreditados en las

---

<sup>9</sup> ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Decisiones Políticas ¿Problemática en el derecho parlamentario?*, Ed. Porrúa, México, 2009, p. 85.

legislaturas, un momento clave de definición para el correcto funcionamiento del sistema político en general, así como en el estudio, discusión y aprobación de las leyes sobre cuestiones relevantes para la vida del país, en particular. Esta nueva dinámica exigirá también el cambio de reglas operativas al interior de las asambleas y comisiones para elevar la calidad de los debates y proyectos legislativos y tratar de mejorar, en suma, el funcionamiento democrático del Congreso.

## **II.2 El papel del Congreso en la consulta popular**

En los canales del Congreso, la consulta tanto a los ciudadanos en general como a determinados sectores involucrados en la aplicación de las normas, ha antecedido invariablemente al proceso de aprobación de leyes, al caminar en vía paralela a su trámite legislativo, que llega a ser apenas un mecanismo de refuerzo a la actividad de las comisiones dictaminadoras en un plano coyuntural y meramente operativo, toda vez que los resultados no son vinculatorios.<sup>10</sup>

Al ser ampliamente conocida, en el ámbito federal, particularmente en los artículos 26 y 73, fracción VI, de la CPEUM, esa figura ya se había instituido para facultar al Ejecutivo a establecer procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, al igual que en el Distrito Federal para que la entonces Asamblea de Representantes convocara a consulta pública.<sup>11</sup>

Así que, para dar fin a esa separación entre los ciudadanos y el órgano legislativo, y hacer a un lado la tendencia de que las consultas sobre legislación sirvan únicamente como una fase preparatoria sin vinculación para algún proyecto jurídico, ha resurgido la consulta

---

<sup>10</sup> Este tipo de disposiciones son comunes en la legislación local, como puede corroborarse en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nayarit, con el siguiente texto: “El Congreso podrá convocar y celebrar reuniones, foros, conferencias, asambleas o audiencias populares, con la finalidad de ampliar el conocimiento de la realidad económica, social o política a tomarse en cuenta en la sustanciación de criterios legislativos. La legislatura podrá organizar y participar en reuniones nacionales o regionales de legisladores sujetándose a los acuerdos y determinaciones que al efecto dicte la asamblea.”

Una disposición de igual envergadura puede encontrarse en el constitucionalismo local, como en el caso del artículo 134, fracción III, de la Constitución Política de Nayarit, que dice: “El poder ejecutivo, en los términos de la ley, someterá a la consulta de la ciudadanía las prioridades y estrategias del sistema estatal de planeación.” Como puede verse, se trata del mismo criterio, dirigido a instrumentalizar consultas en la esfera administrativa que también carecen de fuerza vinculatoria pues se reducen a configurar una lista de prioridades de políticas públicas, en un plano meramente enunciativo.

<sup>11</sup> Véase a ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, *El procedimiento legislativo federal mexicano. Estudio teórico*. Análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema bicameral y el procedimiento formativo de las leyes federales en México. Porrúa, México, 2010, pp. 69 y ss.

popular como una figura que responde, en primer término, a un modelo integralmente constitucionalizado y, en segundo lugar, con diversas aristas no menos complicadas para su organización y celebración. Sin embargo, al alcanzar tal categoría constitucional, ni los partidos ni los grupos parlamentarios podrán en adelante observar marginalmente al ciudadano, sino que la escena política eventualmente cambia con la existencia de un medio de participación democrática que tiene un alto impacto al interior de las Cámaras legislativas para emitir los actos que devienen del ejercicio de sus facultades.<sup>12</sup>

Si a través del mandato representativo puede entenderse a la realidad del Congreso como la prolongación de los intereses de la sociedad plural, y de que se trata de un órgano que forma parte del Estado, los legisladores tendrán la alta misión de traducir simultáneamente la discusión cameral en abierta sintonía con las manifestaciones de la opinión pública, para producir buenas leyes al seguir los procedimientos adecuados en su elaboración y puesta en vigor. Ello es así, debido a que la legislación cumple también funciones políticas que la administración y organización interna del Congreso y particularmente los procedimientos legislativos no deben ignorar, ya que toman parte del Estado constitucional y democrático de derecho.<sup>13</sup>

En efecto, el procedimiento legislativo tal como se conoce en cada una de sus fases, tiene la función de ordenar y regular de manera adecuada la toma de decisiones congresionales, porque en realidad no se limita a formalizar solamente la discusión entre legisladores de diversos grupos parlamentarios, sino que el contenido del debate y la decisión que se adopte, tiende a facilitar una vinculación política con los gobernados.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Por supuesto que ese impacto no toca solamente al órgano legislativo, pues “antes y después de la intervención del órgano legislativo, otros órganos del Estado, distintos a éste, realizan actos tendientes a la formación de las leyes”. Op. cit. pp. 17 y ss. Los autores citados llaman a esa concurrencia “sistema legislativo constitucional”.

<sup>13</sup> TERRÓN MONTERO, Javier, *Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo, Temas y problemas del parlamento contemporáneo*, Francesc Pau i Vall y Miguel Carbonell (Compiladores), UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, pp. 249 y ss.

<sup>14</sup> A ese respecto, conviene reflexionar que no basta la simple voluntad y los buenos deseos para emitir un cuerpo normativo, sino va acompañado de procesos planeados y una adecuada evaluación de sus contenidos técnicos, así como de las repercusiones que pueda ocasionar su aplicación, de tal manera que la utilización de mecanismos de consulta ayuda a enriquecer sus contenidos pero sobre todo a legitimar democráticamente al órgano legislativo. En el caso que nos ocupa, el artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, dicta reglas de detalle referidas al contenido técnico y a la redacción de las leyes, pues se indican características que dictar las resoluciones de ley, decreto o acuerdo, a saber: nombre o título de los nuevos ordenamientos; indicar la materia normativa; el articulado transitorio y reglas general, tales como que respondan a un criterio único de ordenación, desarrollo normativo de lo general a lo particular, ámbito de aplicación, parte sustantiva, infracciones y sanciones, entre otras. El legislador de Nayarit, adopta así un

De esta manera, se han abierto nuevos espacios para la legitimación de actos que se estudian y emanan de la institución legislativa, al incluirse mecanismos populares que aseguran de manera efectiva la realización de los valores democráticos —muchas veces acotados con la centralidad del proceso legislativo— por lo cual ahora se acepta la ubicación preponderante del electorado para, en ejercicio de sus derechos y libertades, dar su opinión sobre los actos de carácter legislativo del Congreso.

Según la LFCP, los actos de carácter legislativo (leyes, decretos o acuerdos) del Congreso, son susceptibles de someterse a la consulta popular, siempre que sean de trascendencia nacional; repercutan en la mayor parte de la población; impacten en una parte significativa de la población; propongan legislar sobre leyes nuevas o modificaciones a las ya existentes que impacten en una parte significativa de la población y los asuntos que determine el propio Congreso a través de leyes y de acuerdo al momento pueda señalar otros componentes de los temas de trascendencia nacional, de tal manera que pueda someterse a la opinión de los ciudadanos, aquellas materias que representen beneficio a los mexicanos.

Así, corresponderá a los presidentes de las mesas directivas de las Cámaras del Congreso, solicitar a la SCJN que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia sujeta a consulta, control previo que deberá estar resuelto para efectos de que el Congreso pueda emitir la convocatoria de acuerdo con la declaratoria de constitucionalidad hecha por el Alto Tribunal, y cuando la consulta tenga como origen a peticiones ciudadanas, la propia SCJN hubiere calificado la trascendencia nacional.<sup>15</sup>

Cabe precisar que, tratándose de aquellas peticiones de consulta popular provenientes del presidente de la República o del treinta y tres por ciento de los integrantes de

---

conjunto de pautas, directrices y lineamientos técnicos para contribuir a la elaboración y redacción del contenido de las leyes y esa tendencia se confirma con el acuerdo que emite el Manual de Técnica Legislativa para mejorar y normalizar la calidad de las leyes, aprobado el 6 de marzo de 2014.

<sup>15</sup> Consúltese, al efecto, la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la SCJN, celebrada el martes 25 de marzo de 2014, en la cual se desahogó la consulta 1/2014 prevista en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, promovida por algunos ciudadanos quienes solicitaron a la SCJN calificar la constitucionalidad del tema de la consulta energética en términos del artículo 35, fracción VIII, numeral 3º in fine, cuyo proyecto de resolución propone declararla improcedente ante la falta de legitimación de quienes la formularon, difiriéndose la discusión para proseguirla el jueves 3 de abril del año en curso.

cualquiera de las Cámaras, entonces el alcance de la trascendencia nacional será calificado por la mayoría de legisladores presentes en cada Cámara.

Se puntualiza que dentro de los sujetos legitimados se encuentran centralmente los ciudadanos que sean mexicanos conforme al artículo 34 constitucional, estén inscritos en el padrón electoral, tengan credencial para votar con fotografía vigente y no hayan sido suspendidos en sus derechos políticos requiriéndose, para solicitar la consulta, un número de personas equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Asimismo, declarada la constitucionalidad de la materia de consulta y emitida la convocatoria, el Congreso notificará al Instituto para los efectos de que proceda a su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

Una característica importante es que la consulta popular convocada, deberá realizarse simultáneamente al día de la jornada electoral federal en los términos constitucionales, para lo cual serán utilizadas las mesas de casillas electorales dotadas de una función adicional, al fungir como receptoras de los votos en la consulta.

Otro apartado especial se refiere al procedimiento para atender las peticiones de consulta popular a partir de una fecha cierta a fin de que el Congreso comience a recibirlas, y que, de acuerdo al periodo constitucional de cada legislatura, comprenderá únicamente del uno de septiembre del segundo año de ejercicio hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realiza la jornada electoral federal, de tal suerte que las consultas se llevarán a cabo cada tres años.

De obtenerse al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado de la consulta será vinculatorio y el Congreso tendrá que proceder a emitir o modificar el acto de carácter legislativo que corresponda. Por su parte, las peticiones de la ciudadanía cuentan con un apartado especial de la LFCP,<sup>16</sup> tal como enseguida se describe:

---

<sup>16</sup> Dentro del procedimiento, atendiendo el régimen restrictivo que la ley señala, las peticiones de consulta se delimitan según sea el sujeto que las formule: el presidente de la República sólo podrá formular una petición por cada jornada de consulta y lo mismo el Congreso, y la convocatoria ser aprobada por la mayoría de sus Cámaras. En cambio, los ciudadanos podrán presentar más de una petición, siempre que hayan reunido el apoyo en un número equivalente al menos al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, de

## PROCEDIMIENTO DE LAS PETICIONES CIUDADANAS

### A. Fase inicial de presentación de peticiones

Presidente de la República	Legisladores federales	Ciudadanos
Podrá hacerlo ante cualquiera de las dos Cámaras	Ante la Cámara a la cual pertenezcan	Ante el presidente de la Cámara de Diputados

### B. Fase de publicidad y verificación

Cámara de Diputados	Instituto
<ol style="list-style-type: none"><li>1. El presidente de la Mesa Directiva manda publicar la solicitud en la Gaceta Parlamentaria.</li><li>3. Da cuenta de la misma al interior de la Cámara.</li><li>2. Solicita al Instituto la verificación respectiva.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Verifica, en un plazo de treinta días naturales, que la petición ha sido suscrita en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.</li><li>2. Cualquiera que sea la determinación, lo comunicará al presidente de la Cámara de Diputados, para sus efectos.</li></ol>

### C. Fase de incumplimiento

Instituto	Cámara de Diputados
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Determina que no cumple con el requisito establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c) de la CPEUM.</li><li>2. Remite el informe con resolutivo al presidente de la Cámara de Diputados.</li></ol>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El presidente de la Cámara de Diputados manda publicar el informe con resolutivo en la Gaceta Parlamentaria.</li><li>2. Da cuenta de dicho informe al interior de la Cámara.</li><li>3. Ordena su archivo como asunto total y definitivamente concluido.</li></ol>

---

conformidad al informe emitido por el Instituto y con la previa declaración de constitucionalidad y calificación de la trascendencia nacional por la SCJN. Cabe señalar que antes de la petición, los ciudadanos deben presentar un “aviso de intensión” a la Cámara de Diputados mediante un formato autorizado, a fin de obtener la constancia respectiva y proceder así a iniciar a recabar las firmas.

#### D. Fase de cumplimiento

Cámara de Diputados	SCJN	Trámite
<p>1. El presidente de la Cámara de Diputados publica el informe en la Gaceta Parlamentaria.</p> <p>2. Enseguida, envía la petición a la SCJN, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios, para que resuelva sobre su constitucionalidad.</p>	<p>1. Dentro del plazo de veinte días naturales, resuelve sobre la constitucionalidad de la petición de la materia de la consulta popular.</p> <p>2. Revisa que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.</p> <p>3. Realiza, en su caso, modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de que cumpla con los criterios.</p> <p>4. Notifica su resolución a la Cámara de Diputados, dentro de las 24 horas siguientes al en que la emita.</p>	<p>1. Si la resolución de la SCJN declara la constitucionalidad, la pregunta no podrá ser modificada.</p> <p>2. Si la SCJN declara la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, el presidente de la Cámara de Diputados publica la resolución en la Gaceta Parlamentaria, da cuenta y procede a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.</p> <p>3. Declarada la constitucionalidad, el Congreso emite la convocatoria, la notifica al Instituto y ordena su publicación en el Diario Oficial.</p> <p>4. Las resoluciones de la SCJN serán definitivas e inatacables.</p>

La LFCP busca que los ciudadanos respondan una pregunta derivada únicamente de la materia de consulta popular no tendenciosa ni que contenga juicios de valor y formulada

de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo relacionada con el tema de la consulta, en este sentido, cuando la petición verse sobre una propuesta para modificar el orden jurídico, se especificarán los preceptos que serán objeto de consulta y sí se trata de un acto u omisión de autoridades, describirlos de forma detallada.

Finalmente, no escapa del contenido de la ley la debida regulación para los medios de impugnación, por lo que se prevé el recurso de apelación, procedente en contra del informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto sobre el resultado de la verificación del porcentaje, así como el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular, lo que garantizará la certeza de la consulta apegada a los principios de constitucionalidad y legalidad.

### **III. CONCLUSIONES**

En nuestro país, los partidos políticos constitucionalizados son entes privilegiados en la composición y funcionamiento del Congreso, antecedidos del proceso electoral donde son sujetos de derecho a participar en la competencia por los cargos representativos tanto de la Federación como de los estados. Dominantes en el mercado electoral, en el futuro tendrán que compartirlo también con los candidatos independientes y los legisladores que en su caso sean reelectos.

Indiscutiblemente que el Congreso tendrá que hacer profundos ajustes para que su funcionamiento armonice con el proceso de cambio, los cuales no tendrán que limitarse solamente a la colaboración con los otros poderes, sino, al mismo tiempo, en fortalecer el estatuto que rige la organización, distribución y operatividad de los distintos actos legislativos que se llevan a impulso de los partidos políticos al funcionar como grupos colegiados en las asambleas, convertidos en verdaderos creadores del cambio político.

La demanda de reformas institucionales obliga al Congreso mexicano a actualizarse para tener una actuación transparente y eficaz del trabajo parlamentario y del control del gobierno, como en el ámbito que corresponde a la función legislativa que tiene como nueva categoría constitucional a los medios de participación democrática, entre ellos a la consulta popular, toda vez que el fortalecimiento del Poder Legislativo debe reflejarse en



la función creadora de la ley con la participación de los ciudadanos cuando su decisión sea vinculatoria.<sup>17</sup>

Además de positivar los criterios jurisprudenciales firmes sobre el procedimiento legislativo, emitidos por el Poder Judicial de la Federación, y establecer consultas previas obligatorias a la SCJN sobre la constitucionalidad de los proyectos legislativos, las reformas al reglamento parlamentario no deben estar dirigidas *intra* muros para dirimir contiendas sobre el trámite de los asuntos a debate, sino para privilegiar la negociación seria, la discusión multidisciplinaria y rendir cuentas a los electores con propuestas legislativas capaces de contribuir a resolver los grandes problemas nacionales.

Para proyectar al Congreso en el marco de las reformas, tiene que consolidarse la independencia institucional en su papel de controlador de las decisiones del gobierno y mediante una apertura de los procedimientos legislativos con la sociedad.

De ahí que debe complementarse con otras medias para atemperar las prerrogativas de los diputados, limitar sus intereses personales al incentivar una política parlamentaria de autonomía decisional y respeto al pluralismo; fomentar prácticas positivas de reelección consecutiva; garantizar los derechos de las minoría parlamentarias con facultades de verificar la efectiva aplicación de las leyes; racionalizar la actividad legislativa y establecer procedimientos de urgencia y competencias legislativas para las comisiones y, sobre todo, saber privilegiar y afianzar el régimen de garantías con control judicial para el disfrute de los derechos fundamentales previstos en la CPEUM y las Constituciones estatales. Ello implica por consiguiente, una refundación de leyes como eje principal del proceso de cambio.

---

<sup>17</sup> Desde nuestro particular criterio, dentro de los actos legislativos se encuentra sin lugar a dudas la reforma constitucional, cuyo contenido pudiera alegarse que no es susceptible de consulta, con lo cual algunos sectores no están de acuerdo debido a que se señala con claridad las prohibiciones sobre los temas en los cuales es improcedente, en razón de lo cual, atendiendo a que se trata del máximo ordenamiento político, el procedimiento reformador se da en consonancia con el principio de soberanía popular prescrito en la misma Constitución, mismo que reconoce de origen al pueblo mexicano en la base de las decisiones políticas, y en consecuencia resulta aconsejable que las proposiciones de reforma constitucional, precisamente por su trascendencia en la vida nacional, sean objeto de consulta, exceptuando las materias previstas en la ley y aquellas modificaciones que adecúan, precisan el texto o cambian la nomenclatura de algún artículo. Sin embargo, debe admitirse que la consulta podría incidir en una reforma constitucional hacia el futuro, siempre que se cumplan los requisitos de la LFCP, pero no para revocar una reforma ya aprobada conforme el procedimiento establecido en el artículo 135 constitucional, pues la única forma sería mediante una nueva reforma constitucional.

La implementación gradual de los mecanismos de relación con la sociedad y la forma tan heterogénea como han sido concebidos en las entidades federativas, así como el nacimiento del sistema procedimental previsto en la LFCP, constituye un desafío de enormes dimensiones para la República representativa, democrática, laica y federal.

Con el Congreso convertido en foro de discusión, bien reflejada la obra legislativa en periódicos, radio y televisión, puede pugnarse por lograr una identificación popular con la institución parlamentaria al encauzar la participación ciudadana en la fase preparatoria y decisoria de las leyes, como una alternativa a los procedimientos tradicionales.

Así, además, se podrá responder a los requerimientos de una buena gobernabilidad con políticas de mayor acceso a la información a través del diseño de formas de participación ciudadana por correo electrónico e internet, a fin de entrelazar una comunicación fluida y directa entre legisladores y ciudadanos, líderes políticos, organizaciones sociales, así como el uso de códigos de conducta aplicados con justicia y sin favoritismos partidarios.<sup>18</sup>

En esos cambios, es recomendable explorar el empleo de sistemas tecnológicos para preparar y elaborar leyes, abriéndose los pórticos del Congreso a una agenda legislativa impulsada y controlada por los propios ciudadanos y, simultáneamente, proporcionar a la sociedad la información sobre los procedimientos y actividades institucionales, y así modificar los acostumbrados cauces de comunicación empleados hasta ahora.

Aunque la LFCP no lo prevé expresamente, sin perjuicio de que en un futuro se incluya un capítulo sobre este tópico, es aconsejable que el Congreso mexicano utilice nuevas tecnologías con el fin de promover la participación ciudadana en los procesos deliberativos y el contenido de las leyes, toda vez que, como resulta comprensible, no todos los asuntos son susceptibles de dilucidarse a través de la consulta.

---

<sup>18</sup> Villanueva, Ernesto, voz: “Rendición de cuentas del legislador” en el *Diccionario de Derecho de la Información*, Tomo II, 3ª ed. corregida y aumentada, Jus, IJ-UNAM y otros, México, 2010, p. 539.

#### IV. FUENTES DE CONSULTA

BALBUENA CISNEROS, Arminda y FRAGOSO LUGO, Lucero, *Las figuras de la participación ciudadana en México, Democracia Participativa; visiones, avances y provocaciones*, Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez (Coords.), coedición Universidad de Guanajuato, IFE y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2010.

CIENFUEGOS, David”, Estudio introductorio y compilación, Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos, incluye la general, las de los estados y el estatuto del Distrito Federal, vigentes al 15 de marzo de 2010, México.

ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, *Decisiones Políticas ¿Problemática en el derecho parlamentario?*, Ed. Porrúa, México, 2009.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia, Participación ciudadana: estudio comparativo de la legislación constitucional y secundaria a nivel local e iniciativas presentadas en el tema, SAPI-ISS-43-13, Dirección de servicios de investigación y análisis, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, julio 2013.

MADERO ESTRADA, José Miguel, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nayarit, Comentada*, Poder Legislativo de Nayarit, Centenario de la Revolución y Bicentenario de la Independencia, 2010, México.

MORÁN TORRES, Enoc Francisco, “La democracia participativa en México, abismo entre legislación y realidad”, Benjamín Revuelta Vaquero y Fernando Patrón Sánchez (Coords.), coedición Universidad de Guanajuato, IFE y Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México, 2010.

ORTIZ ARANA, Fernando y TREJO CERDA, Onosandro, El procedimiento legislativo federal mexicano. Estudio teórico. Análisis e interpretación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que regulan el sistema bicameral y el procedimiento formativo de las leyes federales en México. Porrúa, México, 2010.

TERRÓN MONTERO, Javier, Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo, Temas y problemas del parlamento contemporáneo, Francesc Pau i Vall y Miguel Carbonell (Compiladores), UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

VILLANUEVA, Ernesto, voz: “Rendición de cuentas del legislador” en el Diccionario de Derecho de la Información, Tomo II, 3ª ed. corregida y aumentada, Jus, IJ-UNAM y otros, México, 2010.

–*Otras fuentes consultadas:*

CUADROS comparativos temáticos del contenido de las “voces” de las Constituciones locales y del Estatuto del Gobierno del Distrito Federal, REDIPAL, actualización <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi> voces tem.htm.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de septiembre de 1999, y sus reformas; CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Secretaría General Secretaría de Servicios Parlamentarios, 2014. Así como también los reglamentos de ambas Cámaras. Véase en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>.