

VARIA

**La inconstitucionalidad de las consultas populares
realizadas por Andrés Manuel López Obrador
en los años 2018-2021**

**The unconstitutionality of the referendums
executed by Andrés Manuel López Obrador
in the period of 2018 to 2021**

MARÍA FIONA FOLINO GONZÁLEZ
Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México
fionnafoll@gmail.com

<https://doi.org/10.36105/iut.2021n34.01>

Recibido: 17/09/2021

Aceptado: 07/12/2021

RESUMEN

A lo largo de los años se ha venido observando la evolución en lo referente al reconocimiento de los derechos humanos, principalmente en el derecho a la participación política y a la participación ciudadana. El mecanismo de participación ciudadana ha sido indispensable y trascendental en la construcción de una democracia, sin embargo, la intervención de la política, la cual se ha mantenido íntimamente relacionada con el Derecho, en ocasiones ha generado complicaciones para lograr implementar e impulsar la cultura democrática. En el presente trabajo me enfocaré en analizar a la luz de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP), y en la doctrina jurídica, qué se considera una consulta popular, las reformas que ha sufrido dicho concepto, los requisitos y procedimientos para realizar una consulta popular, en qué momentos se pueden llevar a cabo, sobre qué temas, si son vinculantes o no, cómo se puede identificar y determinar su constitucionalidad o inconstitucionalidad y quién la determina.

Palabras clave:

consulta popular, democracia, derechos humanos, participación política.

Abstract:

Throughout the years we have been able to observe the worldwide evolution that has arisen regarding the recognition of Human Rights, among them, the Right to Political Participation and the Right to Citizen Participation. The mechanics behind Political Participation have been an essential part and a critical factor in the laying of a foundation upon which a democracy has been built, nevertheless, political intervention, which has been intertwined with the Law, has in occasions set back the full application of democracy and the promotion of its culture. On this paper I will focus on analyzing what a Referendum is, considering the content of the Constitution (the Political Constitution of the United Mexican States or the “PCUMS”) and the Federal Law on Referendums. Furthermore, we will dive into what Legal Doctrine regards as a Referendum. As well, I will focus on the evolution that this concept has undergone, the requirements and procedures to conduct a Referendum, on which topics and at what times can they be conducted, if its results are binding or not, how to identify and determine its constitutionality or lack of it, and who has the legal authority to determine such matter.

Keywords:

referendum, democracy, Human Rights, political participation.

A lo largo del presente trabajo explicaré ciertos conceptos y antecedentes que han generado la evolución de los derechos, en específico los derechos políticos y el vínculo indisoluble que existe entre el poder político y el régimen democrático constitucional. Lo anterior, con el fin de poder entender cómo es que la consulta popular funciona en nuestro país y por qué se manifiesta de dicha manera. Asimismo, en específico analizaré las consultas populares que ha llevado a cabo el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador entre los años 2018-2021 y determinaré por qué dichas consultas populares no se han realizado conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni a lo establecido en la normatividad aplicable, siendo estas válidas, pero no vinculantes.

De igual manera, pretendo explicar qué se entiende por consulta popular válida y vinculante. Cabe señalar que en diversos medios de comunicación¹ se ha

¹ YÁÑEZ OÑATE, Santiago, “La Suprema Corte de Justicia: ¿vallar o catalizador de consultas populares?”, en *Derecho en Acción*, México, CIDE, 17 octubre 2018; SANTANA GRIMALDO, Ana, “¿Participación Ciudadana? Éstas son todas las consultas populares de AMLO”, en *El Herald*, México, 3 de septiembre de 2019; RODRÍGUEZ, Rogelio, “Inconstitucionalidad la Consulta Popular sobre NAIM Propuesta por AMLO”, en *Foro Jurídico*, México, 1 octubre 2018; DOMÍNGUEZ SALINAS, Armando, “La inconstitucionalidad de las consultas populares”, en *Mundo del Abogado*, México, 4 de mayo de 2019.

determinado que las consultas populares realizadas por el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador han sido inconstitucionales por lo que ahondaré en determinar el número de consultas populares realizadas entre los años mencionados anteriormente, cuántas de ellas han sido inconstitucionales y cuántas se han realizado sin observar los requisitos establecidos en la ley ni en la Constitución. Asimismo, conforme a las consultas populares consideradas inconstitucionales explicaré la problemática que esto causa para la sociedad, la trascendencia que conlleva el que se realicen sin respetar el procedimiento establecido en la propia Constitución y la incertidumbre que genera para una sociedad que el propio presidente no respete la supremacía constitucional. Además, a lo largo del presente se podrá observar por qué se han considerado válidas algunas de las consultas populares realizadas por nuestro presidente, sin haber sido constitucionales ni vinculantes y finalmente determinaré la importancia que tiene el ejercicio de una correcta consulta popular.

El artículo 35 fracción VIII de la Constitución Federal prevé las consultas populares, así como su procedimiento y los requisitos que se deben contemplar para que una consulta popular se realice conforme a derecho, sea constitucional y sea vinculante. Por lo que, con base en dicho artículo, en lo que se establece en la Ley Federal de Consulta Popular, en lo que ha determinado la Suprema Corte de Justicia, así como en la opinión pública se pretende explicar bajo qué criterios se considera que una consulta popular es inconstitucional, aun cuando se puedan cumplir ciertos requisitos que establece el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicho lo anterior, el objetivo de la presente investigación es poder plasmar la importancia que tiene respetar la supremacía constitucional y las leyes secundarias que regulan la materia. Asimismo, en el presente se analizará la importancia que tiene la participación ciudadana dentro de un régimen democrático constitucional, la evolución que ha surgido a lo largo de los años respecto a este tema, la manera en que se ha interpretado, reconocido y se ha ejercido dicho derecho.

De igual manera, pretendo transmitir la trascendencia que tiene el correcto ejercicio de la participación ciudadana tanto por los individuos de una sociedad, como por los poderes políticos, ya que no se trata solamente de intentar involucrarse como ciudadanos, sino de ser conscientes y maduros del por qué uno se está involucrando, qué se intenta con ello, e involucrarse con el fin de lograr un cambio positivo en el país, pudiendo difundir como ciudadanos la importancia que tiene formar parte de una cultura política democrática.

Ahora bien, respecto a las autoridades y al manejo de su poder político se explicará la importancia que tiene el que dichos gobernantes y representantes sepan aplicar la Constitución y la ley en su actuar, ya que esto genera certeza para los gobernados; actuando siempre en observancia a la Constitución y al régimen democrático del que somos parte.

Finalmente, bajo el análisis del presente tema se pretende ejemplificar la influencia que tiene la política en el ámbito jurídico mexicano y la manera en

que la política en ocasiones puede llegar a coartar nuestro orden constitucional, ya que si bien la consulta popular es un mecanismo político en el que se busca concentrar las opiniones de las masas convirtiéndose estas en una sola voz ejercida por los poderes políticos, dichas consultas además de contemplar aspectos políticos, también exigen requisitos democráticos y constitucionales. Dicho lo anterior, el derecho de participación directa solo tiene el alcance que deriva del ordenamiento constitucional vigente, pero será que la fuerza política a lo largo de los años ha desordenado y manipulado nuestro orden constitucional.

Antecedentes de las consultas populares

El presente trabajo tiene como finalidad determinar la inconstitucionalidad de las consultas populares realizadas durante la actual presidencia de Andrés Manuel López Obrador, debido a que no ha cumplido el procedimiento establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 35, fracción VIII) y se determinará cómo es que dichas consultas populares se han considerado válidas, pero no vinculantes. Dicho lo anterior es importante entender y clarificar ciertos conceptos que configuran una sociedad y que han evolucionado hacia la creación de un régimen democrático constitucional. Por lo anterior, el presente trabajo se centrará en explicar 1) La evolución de la participación política en México, conceptos como plebiscito y referéndum y su evolución; 2) El régimen democrático y su vinculación con la política; 3) El conflicto entre el marco constitucional y la política, y finalmente 4) la importancia de las consultas populares como derecho y ejercicio político.

Evolución de la participación política en México

Como se ha podido observar a lo largo de los años, la política se encuentra siempre íntimamente relacionada con el Derecho, recordando que las reglas básicas de funcionamiento de la democracia determinan en términos amplios quién gobierna y cómo gobierna. Por lo que a continuación se explicará la evolución de la participación política en México y la trascendencia de esto.

Respecto a la importancia que surgió al reconocer el derecho a la participación política en nuestro país, surgen dos conceptos importantes que habría que considerar dentro del reconocimiento de dicho derecho, el concepto de plebiscito y referéndum. Cabe señalar que la definición de dichos conceptos puede variar dependiendo del autor que se consulte, ya que algunos los podrán considerar como sinónimos y otros como antónimos. En el caso del autor Serafín Ortiz Ramírez, este considera que dichos términos son sinónimos estableciendo lo siguiente:

el referéndum recibe el nombre de plebiscito, consiste en la consulta que se hace al pueblo para que decida sobre la aprobación o desaprobación de una ley. Bajo este sistema las asambleas legislativas discuten y votan las leyes exactamente como ocurre en el gobierno representativo; pero esas leyes no son jurídicamente perfectas y obligatorias sino hasta después de haber sido aceptadas por el pueblo, quien al

someterlas a su consideración tiene la soberana facultad de aprobarlas o desecharlas. De este modo el pueblo, tiene la última palabra sobre la ley.²

De igual manera, Carlos Sánchez Viamonte considera que dichos conceptos son sinónimos cuando señala que: “referéndum o, en términos generales, plebiscito es la respuesta que da el cuerpo electoral a una consulta que se formula respecto a ciertas medidas de carácter trascendental para la Nación, y para las cuales se cree necesario hacer intervenir directamente la voluntad del pueblo”.³

Ignacio Burgoa Orihuela diferencia dichos conceptos al determinar que:

históricamente, el plebiscito era toda resolución adoptada y votada por la clase plebeya durante la República romana, previa proposición que en las asambleas por tribus formulaban sus tribunos[...]. Como se ve, los plebiscitos originalmente fueron actos resolutivos de la plebs, es decir, de una clase social para la preservación y mejoramiento de sus mismos intereses colectivos frente a la clase patricia y a los órganos del Estado romano que de ésta emanaba. En cambio, el referéndum, como ya lo hemos recordado, es el acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento. Por consiguiente, y prescindiendo de la impropiedad que denota llamar a dicha votación “plebiscito” como si emanara de una sola clase social —la plebs—, entre éste y el referéndum hay una palpable diferencia, pues el acto plebiscitario es, al menos por su antecedencia histórica, de carácter creativo y no confirmativo o repelente.⁴

No obstante, los diversos criterios planteados anteriormente, dentro del presente trabajo me avocaré a señalar lo que el autor Isidro Olivo de los Santos considera respecto de dichos mecanismos. Para dicho autor el referéndum es: “una institución democrática mediante la cual un órgano o autoridad del Estado realiza una consulta a los ciudadanos o cuerpo electoral para que manifiesten su afirmativa o negativa respecto al asunto que es sometido a su consideración”.⁵ Lo anterior puede ser la aprobación o rechazo para cualquier acto de gobierno, o para la creación de normas jurídicas, estableciendo el autor que su “teleología estriba en fortalecer el respeto a la voluntad soberana del pueblo expresada en el texto constitucional”,⁶ por lo que esto surge de un régimen representativo en donde hay una relación entre gobernantes-gobernados y una Constitución.

Es importante mencionar que a pesar de que el pueblo pueda actuar y expresar su conformidad o disconformidad respecto a una situación en particular, el

² Cit. OLIVO DE LOS SANTOS, Isidro, *Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa, puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, México, UNAM, 2010, p. 491.

³ *Idem*.

⁴ *Ibidem*, p. 492.

⁵ *Ibidem*, p. 494.

⁶ *Idem*.

pueblo se encuentra limitado, ya que el acto o ley que se someta a decisión de la sociedad debe de apegarse a lo establecido en la propia Constitución, por lo que no se trata de una soberanía plena, sino que existe de antemano un régimen y texto constitucional al cual se deben de apegar tanto los gobernados como el gobernante.

Por otro lado, señala el autor que el plebiscito contiene definiciones mucho más diversas, estableciendo que el plebiscito es: “utilizado, generalmente, para consultas de actos o decisiones del gobernador o titular del Poder Ejecutivo estatal”.⁷ Señala el autor también que el plebiscito no corresponde a una democracia constitucional representativa, mientras que el referéndum sí.

Es menester mencionar que en nuestro país ambos conceptos han sido recogidos y estampados en los textos constitucionales mexicanos y aunque en nuestro texto constitucional federal actual no se contemplen dichos términos, el referéndum estuvo vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regulada en el artículo 73 (facultades del Congreso), fracción VI, base segunda.⁸ Dicho concepto se estableció en la Constitución a partir del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

Sin embargo, dicha disposición fue derogada a través de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de agosto de 1987, en la que se precisa la nueva naturaleza jurídica del Distrito Federal y se crea una Asamblea de Representantes del Distrito Federal.⁹

Cabe señalar que actualmente en las Constituciones de ciertos Estados de la República mexicana se siguen contemplando dichos mecanismos:

- (a) la Constitución de Aguascalientes (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (b) la Constitución de Jalisco (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (c) la Constitución de Guanajuato (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (d) la Constitución de San Luis Potosí (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (e) la Constitución de Tabasco (contempla la figura del plebiscito y referéndum).
- (f) la Constitución de Zacatecas (contempla la figura del plebiscito y referéndum).¹⁰

⁷ *Ibidem*, p. 501.

⁸ El fundamento constitucional se encuentra en el artículo 73, fracción VI de la CPEUM de 1917, mediante Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la CPEUM, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el día 06 de diciembre de 1997.

⁹ OLIVO DE LOS SANTOS, Isidro, *Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa, puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, México, UNAM, 2010, p. 485.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 503-521.

Ahora bien, después de analizar la evolución que ha habido en nuestro país respecto a la participación política, ejercida a través de mecanismos como lo son el *plebiscito* o *referéndum*, ahora es menester explicar la figura de la *consulta popular*, su importancia y transformación.

De acuerdo con la consulta popular en México, recordemos que en la filosofía política existen conceptos como lo son la *democracia directa* y la *democracia representativa*. La democracia directa se refiere a una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, esto significa que “el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos”.¹¹ Mientras que la democracia representativa recae en los partidos políticos que representan la voz de la ciudadanía.

A lo largo de la historia, la participación política en México también evolucionó y se transformó, tanto la manera de interpretarla como la manera en que se ejercía. Anteriormente en México, algunos abogaban por erradicar la participación de la ciudadanía argumentando que no debía interferir el pueblo en las decisiones políticas y señalaban que se debía de delegar dicha tarea a las autoridades competentes.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que, dentro de la figura de participación ciudadana, surgieron también ciertas transformaciones referentes a la historia del concepto de *consulta popular* en México. Actualmente dicho mecanismo se encuentra regulado en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, cabe señalar que su antecedente es la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.¹²

El concepto de *consulta popular* ha sufrido una transformación importante tanto en el propio término como en su uso y aplicación. Inicialmente era conocido como *consulta vecinal* y consistía en lo siguiente: “los habitantes de las Delegaciones podrán emitir opiniones, formular propuestas para la solución a la problemática del lugar en que residan o plantear las necesidades e intereses de quienes residen en el mismo lugar.”¹³ Lo anterior, sin exigir mayores requisitos ni un procedimiento específico y riguroso. Cabe señalar que dichas consultas no eran vinculantes, sino que eran meras propuestas y peticiones que se presentaban ante las autoridades delegacionales con el fin de mejorar las condiciones en las que vivían los ciudadanos o mejorar la utilización y aplicación de los recursos que tenían a su disposición.

Asimismo, es trascendental mencionar que el artículo 35 de nuestra Constitución Política, ha sufrido dos reformas importantes. La primera fue publicada en

¹¹ PRUD'HOMME, Jean-Fraçois, *Democracia y educación, Consulta popular y democracia directa*, México, UNAM, 2001, p. 7.

¹² AUBERT ESCOBAR, Luis, *La consulta popular en México, Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, p. 195.

¹³ Su fundamento constitucional se encuentra en contemplado en el artículo 18 de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 1995.

el *Diario Oficial de la Federación* el día 9 agosto de 2012, la segunda reforma el día 10 de febrero 2014 y la tercera el 20 de diciembre de 2019. La reforma correspondiente al 9 de agosto de 2012 fue sumamente significativa, debido a que por primera vez se incorporó en el texto constitucional la consulta popular como un mecanismo de participación ciudadana.¹⁴ Dicho concepto se incorporó en el artículo 35, fracción VIII y artículo 36 fracción III de la Constitución.

La segunda reforma contemplaba una importante aclaración, ya que en el Cuarto Transitorio¹⁵ se establecía que la reforma al artículo 35 entraría en vigor en la misma fecha en que debían entrar en vigor las normas establecidas en el Segundo Transitorio, surgiendo así, la nueva Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014, la cual es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De esta manera, dicha regulación estableció con claridad los requisitos, las restricciones y el propio procedimiento que se debe de llevar a cabo para realizar una consulta popular.

La tercera reforma modifica el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3º, 4º y 5º, de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

Actualmente el procedimiento para llevar a cabo una consulta popular exige mayores requisitos y un procedimiento mucho más riguroso con el fin de determinar si dicho mecanismo fue válido o no, y contempla principalmente lo siguiente:

- (a) quién o quiénes están realizando la consulta, qué facultades tienen para hacerlo, qué requisitos deben de seguir dependiendo de quién la realiza, determinar si los individuos que realizan las consultas son ciudadanos o no;
- (b) el Instituto Nacional Electoral deberá verificar si la consulta popular se refiere a temas de trascendencia nacional y regional, así como realizar el cómputo de los ciudadanos que intervienen en la consulta popular;
- (c) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá emitir una resolución en la que analice la constitucionalidad o no de la pregunta (s) propuestas en la petición de consulta;
- (d) una vez reconocida la constitucionalidad de la materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al interior del Congreso de la Unión, la consulta deberá de ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del

¹⁴ AUBERT ESCOBAR, Luis, “La consulta popular en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, p. 197.

¹⁵ Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.

¹⁶ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* 1 día 20 de diciembre de 2019.

Congreso, o se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

- (e) cómputo final de la votación, en la que influyen cuestiones y decisiones políticas las cuales en ocasiones se vuelven en realidad conflictos socio-políticos.¹⁷

De acuerdo con lo anterior, es importante mencionar que los resultados de estas consultas sólo podrán ser vinculantes para el Poder Ejecutivo y Legislativo si la participación corresponde a más del 40% de la lista nominal, lo que implicaría aproximadamente 35,638,971 ciudadanos (correspondiente al 40%).¹⁸

Ahora bien, de acuerdo con el análisis constitucional de las consultas populares, en 2014 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia estudió cuatro consultas populares promovidas por los partidos políticos del PAN (Partido Acción Nacional), PRI (Partido Revolucionario Institucional), PRD (Partido de la Revolución Democrática) y Morena. Dichas consultas comprendían tres temas: un nuevo salario mínimo, la reducción del número de legisladores plurinominales y la reforma energética.¹⁹ Con base en la primera consulta popular sometida a trámite por el PAN, respecto al incremento del salario mínimo, se planteó la siguiente pregunta:

¿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 el Coneval?²⁰

Derivado de lo anterior surgieron dos argumentos, el primero en torno a que la pregunta estuvo mal planteada,²¹ cuestión determinada por los ministros Olga Sánchez Cordero, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales y Margarita Luna

¹⁷ AUBERT ESCOBAR, Luis, "La consulta popular en México", en *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, p. 200.

¹⁸ De acuerdo con la lista nominal del Instituto Nacional Electoral compuesta por 89'097,427 ciudadanos al 14 de febrero de 2020.

¹⁹ YÁÑEZ OÑATE, Santiago, *La Suprema Corte de Justicia: ¿vallar o catalizador de consultas populares?*, México, CIDE, 2018.

²⁰ ÁLVAREZ, Ernestina, *SCJN declara inconstitucional, consulta popular del PAN por salario mínimo digno*, México, 29 de octubre de 2014. Consultado en *mvnoticias*, portal digital, opinión pública.

²¹ Artículo 26, fracción II de la Ley Federal de Consulta Popular señala que: Cuando la petición de consulta popular provenga del presidente de la República, se seguirá el siguiente procedimiento:

(...)

II. Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar 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.

b) Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c) Notificar a la Cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita;

Ramos,²² dichos ministros sostuvieron que esta consulta restringía los derechos humanos, ya que someter a consulta este tema era:

considerar una línea del bienestar determinada por el CONEVAL como la nueva base para el cálculo del salario mínimo, situación jurídica que, evidentemente, no garantiza que el derecho fundamental²³ al salario mínimo se vea ampliada, poniendo en riesgo, inclusive, una probable restricción del mismo.²⁴

El segundo argumento que utilizó la Suprema Corte de Justicia para declarar inconstitucional²⁵ la consulta popular fue que la materia sobre la que versaba se encontraba directamente relacionada con los ingresos y egresos del Estado,²⁶ restricción que se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁷ y en la LFCP.²⁸

De acuerdo con la segunda consulta popular sometida a trámite por el PRI respecto a la reducción del número de diputados y senadores plurinominales,²⁹ la Suprema Corte de Justicia estableció la inconstitucionalidad de dicha consulta debido a que se trataba de temas electorales, de la participación de los partidos políticos y de los candidatos independientes.³⁰ Cabe señalar que la materia electoral se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹ y en la Ley Federal de Consulta Popular³² como una de las materias restringidas para someter a consulta popular.

La última consulta popular tildada de inconstitucional fue promovida por el PRD y por Morena³³ respecto a la reforma energética. La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que dicha materia se relacionaba de manera directa con los ingresos del Estado, “ya que, por definición, cualquier industria estatal,

²² ÁLVAREZ, Ernestina, “SCJN declara inconstitucional, consulta popular del PAN por salario mínimo digno”, en *mnnoticias* México, 29 de octubre de 2014. Consultado en *mnnoticias*, portal digital, opinión pública.

²³ Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 123 de fracción VI, párrafo tercero el cual señala que le corresponde fijar los salarios mínimos a la Comisión Nacional de salarios mínimos y no a la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

²⁴ MAYORGA RINCÓN, César Alejandro, *La consulta popular y los valores democráticos, Hechos y Derecho*, núm. 35, 2016.

²⁵ Comunicado de presa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Inconstitucional, Materia de la Consulta Popular relativa a los salarios mínimos*, No. 189/2014, México, 29 de octubre de 2014.

²⁶ GONZÁLEZ, Isabel, “SCJN rechaza consulta popular sobre salario mínimo”, en *El Excelsior*, México, 30 de diciembre de 2014.

²⁷ Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁸ Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 11, fracción IV de la Ley Federal de consulta popular.

²⁹ ALONSO GARITA, Arturo, (et al.), Senado de la República, *Consulta popular e iniciativa ciudadana*, p. 44.

³⁰ LAGNER, Ana, “SCJN desecha también consulta del PRI”, *El Economista*, México 3 de noviembre de 2014.

³¹ Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³² Su fundamento se encuentra contemplado en el artículo 11, fracción III de la Ley Federal de consulta popular.

³³ Cabe señalar que Andrés Manuel López Obrador se encontraba como presidente del Consejo Nacional de Morena encabezando el Movimiento Nacional en Defensa del Petróleo en 2014, cuando dicha consulta popular se llevó a cabo.

particularmente la energética, suministra recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo”.³⁴

Ahora bien, respecto a las consultas populares explicadas anteriormente, es preciso mencionar y dimensionar la carga política que tienen. Los partidos políticos tienen un monopolio de hecho, ya que si bien la Constitución en su artículo 35, fracción VIII inciso c) establece que las consultas populares deben de realizarse a petición del 2% de los electores inscritos en el padrón electoral nacional, en realidad, todas estas fueron promovidas por partidos políticos (PAN, PRI, PRD y Morena). Derivado de lo anterior, podemos observar cómo es que funciona nuestra realidad política y la manera en que intervienen los poderes a través de funciones formales y materiales.

De igual manera, como pudimos observar, las mencionadas consultas populares no tomaron en cuenta los requisitos necesarios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley Federal de Consulta Popular, provocando que las mismas se tildaran de inconstitucionales. Lo anterior nos permite reflexionar si es que en realidad dichos partidos tenían interés en argumentar de manera jurídica y constitucional la materia sometida a consulta popular, intentando demostrar un interés en mejorar las condiciones de la sociedad y respetar nuestra República, democrática, federal y laica, o fue un simple mecanismo del que abusan los partidos políticos para demostrar poder, captar la atención de la sociedad, y ser vistos y reconocidos.

Con lo anterior no se pretende transmitir la idea de que ningún partido político tiene la intención de propiciar el bien común, mejorar las condiciones de la sociedad mexicana ni de impulsar a la misma a progresar en todos los ámbitos de la vida, si no que en ocasiones suele parecer más sencillo buscar los propios beneficios del partido político en lugar de para toda la sociedad. Retomando la íntima relación existente entre la política y el Derecho, la cual se señaló anteriormente, la relación entre estas es como una “liga”, la cual es extremadamente fácil que se rompa cuando los actores políticos estiran más de un lado que del otro, omitiendo así, requisitos, principios y estándares jurídicos y constitucionales. Las consultas populares analizadas previamente dejaron de tomar en cuenta requisitos básicos legales y constitucionales lo cual nos permite reflexionar si es que la “liga” de la se hace mención se llegó a romper por estirar demasiado hacia el lado de la política con la intención de que dichos partidos fueran vistos y ganaran mayor popularidad o no. Las consultas populares han trascendido en el ámbito político sin tomar en cuenta la trascendencia constitucional que buscamos se respete en un régimen democrático constitucional.

Consultas populares realizadas por Andrés Manuel López Obrador

Dicho lo anterior, a continuación, se analizarán las consultas populares realizadas por el actual presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, cuántas ha llevado a cabo desde que entró en funciones el 1° de diciembre de 2018 hasta

³⁴ ALONSO GARITA, Arturo, (et al.), *Consulta popular e iniciativa ciudadana*, Senado de la República, p. 43.

el año en curso, 2021. Cabe señalar que desde 2001 como jefe de gobierno, Andrés Manuel López Obrador llevó a cabo varias consultas populares, sin embargo, como ya se mencionó, a lo largo del presente trabajo me avocaré a analizar las realizadas entre los años 2018-2021.

1. Construcción del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAIM)

Andrés Manuel López Obrador antes de entrar a la presidencia del país ya planeaba con su gabinete cómo iba a gobernar y qué temas iba a someter a consulta, esto con el fin de legitimar sus decisiones políticas. Entre el 25 y el 28 de octubre de 2018 se llevó a cabo la consulta popular sometida a votación por Andrés Manuel López Obrador (antes de entrar en funciones) sobre la futura construcción del NAIM,³⁵ consulta que se realizó bajo la siguiente pregunta:

¿Cuál piensa usted que sea mejor para el país?

A) reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía; o

B) continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.³⁶

Dicha consulta popular se llevó a cabo en 538 municipios a nivel nacional, en la cual los participantes rechazaron la construcción de un nuevo aeropuerto en Texcoco,³⁷ Estado de México³⁸ y optaron por el proyecto del presidente electo basado en la reestructuración del aeropuerto actual; ubicado en Toluca. Además de la construcción de dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía. Este último proyecto obtuvo 69,95%³⁹ de los votos de las 1'067,859 personas que participaron en la consulta,⁴⁰ correspondiente a menos del 1% del padrón electoral.

La votación de dicha consulta popular culminó el 28 de octubre de 2018, siendo importante mencionar que en las mismas se cometieron muchas fallas como en la aplicación del registro y en que la gente votó más de una vez.⁴¹ Asimismo,

³⁵ “Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto”, *México Decide*, reporte de resultados el día 28 de octubre de 2018.

³⁶ MONROY, Jorge, “¿Cuál es la pregunta que se hará en la consulta popular sobre el NAIM?”, *El Economista*, 15 de octubre de 2018.

³⁷ Cabe señalar que la construcción de este Nuevo Aeropuerto empezó desde el año 2015. Originalmente el presupuesto de la obra fue de \$169.000 millones de pesos, pero según el equipo del presidente electo el costo del proyecto virtualmente subió hasta \$285.000 millones de pesos unos US\$15.000 millones al precio actual. El incremento se debe a la variación en el tipo de cambio entre el peso y el dólar. Lo anterior de acuerdo con la noticia publicada en *BBC News Mundo*, “Resultado consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto”, 29 de octubre de 2018.

³⁸ “Resultado consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto”, *BBC News Mundo*, 29 de octubre de 2018.

³⁹ “Consulta Nacional Nuevo Aeropuerto”, *México Decide*, reporte de resultados el día 28 de octubre de 2018. 69,9% correspondientes a 748,335 votos a favor de la propuesta de AMLO y 29.1% correspondientes a 311,132 votos a favor de la construcción del NAIM.

⁴⁰ “Resultado consulta México Decide: mayoría de votantes rechaza construir el nuevo aeropuerto”, *BBC News Mundo*, 29 de octubre de 2018.

⁴¹ “Adiós al NAIM: la opción de construir pistas en Santa Lucía gana en la consulta convocada por López Obrador”, *Animal Político*, 28 de octubre de 2018.

esta consulta generó diversas disputas debido a que i) se cuestionó la validez jurídica de la consulta popular de acuerdo con lo establecido en la Constitución; ii) las consultas populares son convocadas por el presidente de la República, no por el presidente electo;⁴² iii) la discusión se tendría que realizar con base en una política de transporte aéreo y política pública de transporte en el país.⁴³

Dicho lo anterior, a continuación, se analizará por qué dicha consulta popular es inconstitucional. En términos del artículo 35 de la CPEUM fracción VIII la consulta popular debe ser convocada por el Congreso de la Unión a petición de entre otros actores, el presidente de la República y en este caso, Andrés Manuel López Obrador aún no era, sino hasta que rindiera protesta y entrara en funciones el 1° de diciembre de 2018. Por lo anterior, se entiende que la consulta popular la convocó en este caso un ciudadano (no siendo uno de los requisitos establecidos en el artículo 35, fracción VIII de la CPEUM).

De igual manera, la constitucionalidad de la pregunta sometida a consulta popular debe ser analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁴ Asimismo, para que la consulta popular sea vinculante, tendría que participar el 40% del electorado, y realizarse el mismo día de la jornada electoral federal, cuestiones que no sucedieron.⁴⁵

Aunado a lo anterior, al no intervenir el Instituto Nacional Electoral (“INE”), debido a que durante el periodo en que se realizó dicha consulta no eran elecciones federales y por ende no tuvo la posibilidad de organizar esta consulta, ni contar los votos, ni informar de los resultados, surgieron diversas irregularidades. Las casas encuestadoras concluyeron también que debido a la ausencia del INE la participación sería baja. Asimismo, dentro de una de las irregularidades que aconteció fue que todo se realizó de manera arbitraria. El texto de la pregunta sometida a consulta, el número y ubicación de las casillas los decidió López Obrador, quien dio a conocer el resultado; los votos los contó Morena.

Ahora bien, recordemos que el mismo artículo constitucional multicitado también señala en el numeral 3° que no podrán ser objeto de consulta popular entre otras cosas los ingresos y gastos, por lo que en esta consulta se estaba sometiendo a consulta un tema de gasto, debido a que se analizó el gasto que involucraba llevar a cabo el proyecto del NAIM a comparación de reestructurar el aeropuerto actual y el que se ubica en Toluca, así como construir dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía. Lo cual nuevamente es inconstitucional, debido a que sigue sin apearse a lo establecido en la CPEUM ni en la LFCP.

Con base en lo mencionado anteriormente, podemos observar cómo es que esta consulta fue una acción meramente política en donde Andrés Manuel López Obrador olvida lo que es enfrentarse a un Estado de Derecho, en donde el poder político y público se encuentra limitado por la ley.

La consulta popular del NAIM requería de un estudio mucho más especializado que no dependía de lo que la población votara, sino de la realidad que se

⁴² Su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 35 fracción VIII numeral 1°, inciso a).

⁴³ “Inconstitucional la consulta popular sobre NAIM propuesta por AMLO”, *Foro Jurídico*, 1 octubre 2018.

⁴⁴ De acuerdo con en el artículo 16 de la Ley Federal de Consulta Popular, párrafo tercero.

⁴⁵ De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Federal de Consulta Popular.

está viviendo en el aeropuerto debido al tránsito aéreo. Esto requiere un estudio de varias cuestiones como pueden ser cuántos vuelos entran y salen del país, cuántas aerolíneas existen, la problemática que conlleva tanto para el pasajero como para las aerolíneas que haya un congestionamiento en las pistas del aeropuerto,⁴⁶ entre muchas otras.⁴⁷ Asimismo, habrá que analizar la estrategia política que utilizó Andrés Manuel López Obrador al decidir de manera unilateral dónde se encontrarían las casillas para votar, estableciéndolas en lugares específicos sin considerar a toda la población; utilizando estos votos con alevosía y ventaja. Lo anterior se menciona, debido a que quizá toda la gente que participó en dicha consulta no ha tenido la posibilidad de utilizar transporte aéreo o no con tanta frecuencia, por lo que no se han enfrentado a la problemática real del congestionamiento aéreo en el aeropuerto.

De igual manera, aunque en principio sí parecería ser más cara la construcción de uno que la reestructuración de otro, a veces lo barato sale caro. Ya se habían invertido cinco mil millones de dólares para el NAIM, la estimación para terminarlo era de otros ocho mil trescientos millones de dólares aproximadamente y eliminarlo acabaría costando más de mil millones de dólares.⁴⁸

De acuerdo con lo anterior, es importante resaltar la afectación económica que generó para el país este tipo de decisiones. Respecto de los 692 contratos de construcción firmados en la pasada administración y que tenían un valor de \$189,634 millones de pesos, ya se habían pagado \$60,291 millones de pesos y, para 2019 se tuvieron que pagar aproximadamente por concepto de finiquito y con el objetivo de terminar los contratos la cantidad de \$14,932 millones, dando un total de \$75,223 millones de pesos. A pesar de esto, se debían restar casi \$4,000

⁴⁶ Desde el 29 de septiembre de 2014 se emitió en el *Diario Oficial de la Federación* una Declaratoria de saturación en el campo aéreo del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en Benito Juárez por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Esta señala entre otras cosas que existe capacidad para 61 operaciones por hora con un máximo de 40 llegadas con una separación de 4 millas náuticas sucesivas, lo cual no se respeta y genera que en lugar de aprovechar las dos pistas que existen esta se convierta en una.

De acuerdo con la SCT, en horarios pico en el AICM se llevan a cabo hasta 180 maniobras de aterrizaje y despegue. Casi el triple de lo autorizado. Asimismo, la SCT estableció que el aeropuerto Benito Juárez no puede aumentar más el número de operaciones. Y la demanda, señala la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (por sus siglas en inglés IATA), crece a un ritmo de 6% anual.

Asimismo, señala capitán Rodríguez Aguilera, quien es vocero de la Asociación Sindical de Pilotos de Aviación (ASPA) que el aeropuerto de Ciudad de México está saturado desde hace varios años, determinando que “ya no admite más reingeniería ni tiene un lugar adecuado o geográfico para poder crecer. Se necesita un nuevo aeropuerto”.

Cabe señalar que el Aeropuerto de la Ciudad de México es el aeropuerto con mayor tráfico de pasajeros en Latinoamérica. NÁJAR, Alberto, “Nuevo Aeropuerto en CDMX: por qué es tan urgente un nuevo aeródromo para la ciudad con más conexiones aéreas de América Latina”, *BBC News Mundo*, 31 de octubre 2018.

⁴⁷ México supera a sus vecinos (e incluso el promedio mundial) en términos de apertura de sus fronteras. Sin embargo, en el pilar de infraestructura que refleja tanto la capacidad física como la eficiencia de los procesos para determinar el acceso a los aeropuertos en caso de restricciones de capacidad, México está en el último lugar, no sólo entre los países de la región sino entre todos los países incluidos en el estudio. De acuerdo con la IATA, *El valor de la aviación en México, el impacto económico del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México*.

⁴⁸ NAVARRO, Andrea, “A un año de la cancelación del NAIM: caos, saturación, litigios, costos”, *El Financiero*, 11 de noviembre 2019.

millones de pesos, que se recuperarían con la venta del material y equipos disponibles, con lo que el gasto total final sería, aproximadamente de \$71,000 millones de pesos.

Finalmente, los costos por construir Texcoco en su primera etapa fueron de \$285,000 millones de pesos, mismos que se les deberá de adicionar la cantidad de \$225,223 millones de pesos de recursos perdidos por la cancelación de este (terminación anticipada de contratos). Sin embargo, aunado a ello se deberá de considerar el costo de la implementación de Santa Lucía, Ciudad de México y Toluca lo cual involucraría la cantidad de \$179,394 millones de pesos, que sumados a los costos de cancelación de Texcoco nos arrojan la cantidad de 404,617 millones de pesos.⁴⁹

Además, al considerar el costo del Sistema de Aeropuertos que incluye Santa Lucía y los aeropuertos de la CDMX y de Toluca, algunos analistas no contemplan el costo de lo perdido en la construcción de Texcoco y las indemnizaciones a contratistas e inversionistas, lo cual deja un análisis parcial de lo real, pero quedando claro que era más barato terminar el Aeropuerto en Texcoco que cancelarlo e iniciar las ampliaciones y adecuaciones en Santa Lucía y así como en el aeropuerto de la Ciudad de México y en Toluca. Aunado a esto, si se incluyen las distancias entre los tres aeropuertos y lo lejos que se encuentran sus principales centros de demanda, esto implica un importante aumento de costos y tiempo en el transporte de pasajeros y de carga.⁵⁰

De acuerdo con el análisis planteado anteriormente, se puede observar que, en ocasiones lo barato sale caro y, respecto a este tema en particular es complicado determinar con exactitud el costo-beneficio de cada uno de los proyectos debido a la diversa información que se distribuye en los medios y también a la información parcial que en ocasiones comparte el gobierno. No obstante lo anterior, podemos con claridad identificar la vida útil del proyecto, lo que nos ayuda a determinar si este resulta costoso o poco costoso. La construcción del NAIM en Texcoco ofrece un crecimiento para los próximos 40 años, mientras que el proyecto de Santa Lucía traería como resultado una saturación en 5 u 8 años, aseguró el director general de la Cámara Nacional de Aerotransportes (Canaero), Rodrigo Pérez-Alonso.⁵¹ Aunado a esto, Heriberto Salazar, presidente del Colegio de Pilotos Aviadores de México (CPAM) sostuvo que: *el proyecto de Texcoco con tres pistas tiene la opción de seguir creciendo y ser dos o tres veces más la capacidad del actual aeropuerto*. Por lo anterior, podemos observar que la vida útil de la construcción del NAIM en Texcoco era lo adecuado, ya que, a pesar de parecer en primera instancia más caro, este tendría una vida útil, sin llegar a la saturación dentro de los 45 a 50 años.

Asimismo, no solo la economía se ha visto afectada por la ineficacia de la toma de decisiones por parte de nuestro presidente, sino también se ve afectado

⁴⁹ PAZOS, Luis, *Santa Lucía o Texcoco, pérdidas y ganancias*, México, CISE, 19 de septiembre de 2019, p. 20, <http://cisle.org.mx/PDF/NAIM-Santa-Lucia-peridas-y-ganancias.pdf>.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 22.

⁵¹ *Ibidem*, p. 9.

el sector laboral y la ecología. Por cancelar el NAIM se perdieron 45,428 empleos de mano de obra.⁵² Respecto a los daños ecológicos, es importante mencionar que en Texcoco los terrenos no son aptos para la agricultura, ya que debido a su alta salinidad no tienen ningún uso alternativo. Sin embargo, existe un impacto ecológico sobre aves migratorias que llegan a un lago artificial, ya que desde hace muchos años no existe el lago de Texcoco. En Santa Lucía se requiere talar miles de árboles, hay un lago natural cerca y un cerro que puede dificultar y empobrecer las operaciones, por lo que la necesidad de agua para un nuevo aeropuerto en esa zona implica una escasez de agua en las comunidades colindantes. Como vemos, en ambos casos existe un daño ecológico, sin embargo, se requieren de mayores estudios para mitigar el daño ecológico en Santa Lucía.

Otro punto importante es que nuestro presidente intentó convencer a la sociedad de que el aeropuerto de Santa Lucía estaría listo para 2021, pero hoy día no hay una fecha cierta respecto de su conclusión; se estima su terminación entre 2022 y 2024. En Texcoco, considerando un año de retraso, se estimaba estar listo en 2023.

Como vemos, este tema ha causado gran polémica y ha permitido que grandes organizaciones y sectores de la sociedad se manifestaran respecto a la gravedad que implicaba cancelar el NAIM, ya que esto traía aparejada una afectación para toda la sociedad. Pensar en reacondicionar y reestructurar un espacio donde podemos volver a ser víctimas de lo que vivimos hoy en día en donde existen congestionamientos aéreos, despegues y aterrizajes tardados debido al embotellamiento en la pista, esto, genera una gran problemática para el país, para la sociedad y para el pasajero.

Debido a la cancelación del NAIM, la imagen de México se vio afectada con la propia sociedad mexicana, con sus desarrolladores e inversores, así como su imagen a nivel internacional. Asimismo, generó la disminución de la inversión extranjera, ya que esto fomentó la incertidumbre. Si por una consulta popular realizada de manera inconstitucional se paró una construcción sumamente importante, se afectó la economía, se afectaron los acuerdos comerciales con contratistas, se afectó el trabajo, el ambiente, es claro que la inversión extranjera ahora tiene temor de invertir, sabiendo que podrían llegar a correr el mismo riesgo que los contratistas o inversores mexicanos. Derivado de lo anterior podemos notar la incapacidad que tuvo el presidente electo para tomar decisiones y además abusar de su poder, ya que en principio no era capaz de realizar esta consulta. Una vez más violando la Constitución, la propia ley y lavándose las manos dejando que “la sociedad decida”, sin tener el valor para gobernar con firmeza cuando le correspondía.

Por lo anterior, podemos observar que dicha decisión fue una práctica completamente política. Es claro que la naturaleza de este tema no puede someterse a consulta popular, y que hay innumerables cuestiones que deben de ser analizadas con mucha más profundidad antes de tomar una decisión de esta magnitud. Una decisión mal tomada afecta a toda la sociedad.

⁵² *Ibidem*, p. 19.

2. Consulta popular Tren Maya

Otra de las consultas populares realizadas por el actual presidente de México fue la realizada entre el 24 y 25 de noviembre de 2018 a las comunidades indígenas para someter a consulta popular la creación del Tren Maya. En dicha consulta se planteó la siguiente pregunta: “¿Estás de acuerdo en que se construya el proyecto integral del Tren Maya?”⁵³ con un apartado para respuesta entre el “sí” y el “no”.

Ahora bien, de acuerdo con el proyecto, el Tren pasaría por la península yucateca, buscando comunicar los principales centros arqueológicos de la cultura maya en cinco estados del sureste mexicano, siendo estos Tabasco, Campeche, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo unidos por un sistema ferroviario. En dicho transporte se buscaría transportar tanto pasajeros como mercancía; costando entre 6 y 8 millones de dólares.

Asimismo, es importante mencionar que este proyecto incluyó el desafío de negociar con comunidades que serían afectadas a lo largo de 1,500 km de construcción y en el cual se encuentran grupos indígenas y miles de ejidatarios; pudiendo también causar afectaciones ambientales al cruzar por ríos y lagos.

El 26 de noviembre de 2019 fue confirmada la consulta popular realizada por AMLO, siendo avalada con 89.9% de votos a favor y el 6.6% en contra. El porcentaje de boletas anuladas fue de 3.6%,⁵⁴ participando en la consulta 946,081 personas.

Dicho lo anterior, con base en este proyecto, la ONU (Organización de las Naciones Unidas) determinó que el procedimiento realizado durante la consulta no fue acorde con los estándares internacionales de derechos humanos. Además, fue criticado por varias asociaciones ambientalistas debido a que dicho proyecto cruzaría por varias zonas protegidas como la reserva de la biosfera Calakmul,⁵⁵ designada como patrimonio de la humanidad y también en la vegetación donde habitan los jaguares.

El día 19 de diciembre de 2019 la Oficina de México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al actuar como observador durante el proceso, emitió un comunicado en el cual se establece que los estándares internacionales de derechos humanos señalan que la consulta y el consentimiento de los pueblos y comunidades indígenas debe ser previo, libre, informado y culturalmente adecuado.⁵⁶

⁵³ CULLELL, Jon Martín, “La ONU critica la parcialidad de la consulta sobre el Tren Maya, el proyecto estrella de López Obrador”, *El País*, 20 diciembre de 2019.

⁵⁴ De acuerdo con los datos presentados por la Fundación Arturo Rosenblueth y divulgados en la rueda de prensa el 26 de noviembre de 2018.

⁵⁵ Dicho bosque tropical ubicado en Campeche es el centro arqueológico más grande en América después del Amazonas con un total de 723 mil hectáreas. Consultado en la página de internet del Gobierno de México, *Reserva de la Biosfera Calakmul*.

⁵⁶ De acuerdo con el Convenio de la OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Respecto al carácter de *previa*,⁵⁷ la Oficina del Alto Comisionado de la ONU señaló que los diálogos con las comunidades indígenas se deben realizar antes de la ejecución o planeación de un proyecto y en este caso difiere de lo que sucedió en la convocatoria. Asimismo, el protocolo de la consulta establece como uno de los objetivos el llegar a acuerdos con las comunidades respecto a su participación en la implementación y la distribución de beneficios, lo cual no se realizó y, por ende, da a entender que el proyecto se realizaría independientemente del resultado de la consulta.⁵⁸ Aunado a esto, una de las características que debe contener la consulta *previa* realizada a las comunidades indígenas es que además de informar los beneficios que podría generar el proyecto, también se les comente acerca de los impactos negativos⁵⁹ del mismo.⁶⁰ Lo anterior no sucedió en dicha convocatoria, ya que la información solo hacía referencia a los posibles beneficios del proyecto. “Durante las sesiones observadas, en diversas ocasiones las personas participantes preguntaron sobre dichos impactos sin obtener una respuesta clara y completa”.⁶¹ Lo anterior conlleva a que las personas que voten en la consulta no estén completamente informadas de los riesgos del proyecto por lo que genera que no tengan una visión clara del mismo. De igual manera, durante la consulta las autoridades manifestaron que la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las comunidades no estaban condicionados a la aceptación del proyecto, por lo que las comunidades indígenas se veían atraídas por esto, y por la atención que mencionaban las autoridades hacia las necesidades básicas como agua, salud, educación, vivienda, trabajo. Esto seguía generando que la consulta no fuera de carácter *libre*.⁶²

⁵⁷ Previo significa que debe ser anterior a la adopción y aplicación de la medida legal o la administración nacional y a la ejecución del proyecto o actividad. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 11, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>

⁵⁸ El comunicado se encuentra en la página de internet de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, publicado el 19 de diciembre de 2019, *ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*.

⁵⁹ La característica de informada significa que se debe dar a conocer el objeto de la ley, decreto o proyecto a los posibles afectados. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 11, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>

⁶⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 24, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>.

⁶¹ El comunicado se encuentra en la página de internet de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, publicado el 19 de diciembre de 2019, *ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia*.

⁶² Libre significa que no debe haber interferencias ni presiones. Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: Pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas*, México, noviembre 2016, p. 11, <http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/10064/Laconsultaprevia.pdf>

En cuanto al carácter de *cultura adecuada*, esto significa que las consultas deben de realizarse a través de asambleas y de instituciones representativas de cada pueblo indígena, teniendo en cuenta las características particulares de cada pueblo como su forma de gobierno, usos, costumbres, etc.⁶³ Además, es necesario que antes de la consulta se realice un diálogo intercultural con las partes, lo cual tampoco sucedió, ya que no hubo un acuerdo con las comunidades de cuándo, ni a quién ni cómo se iba a realizar dicha consulta; esta decisión se hizo de manera unilateral por las autoridades. De acuerdo con esto:

la Oficina escuchó participaciones que indicaban que los tiempos de consulta fueron muy cortos, que las traducciones, cuando las había, no eran adecuadas, que muchas personas no pudieron desplazarse por falta de recursos económicos y que la mayoría de quienes participaron eran autoridades municipales y ejidales dejando fuera a otros grupos y personas que forman parte de las comunidades.⁶⁴

Asimismo, es importante mencionar que lamentablemente las mujeres indígenas tuvieron poca participación y representación en la consulta. Por lo anterior, la Oficina de Naciones Unidas se encontró realmente consternada por la situación, ofreciendo que se llevaran a cabo consultas adicionales respecto a las afectaciones que el proyecto generaría, una vez obtenidos los estudios de impacto ambiental correspondientes. Además, la Oficina señaló que dichos estudios debían contener también la participación de las comunidades indígenas, velando en todo momento por el respeto y reconocimiento de los derechos humanos y los pueblos indígenas. Aunado a esto, se solicitó que las autoridades contemplaran los posibles daños a las áreas con derecho de vía o líneas de electricidad.

No obstante lo anterior, el 18 de diciembre de 2019 la Oficina en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), firmaron un Convenio Marco de Colaboración⁶⁵ en el cual entre otras cosas se buscó pactar un acuerdo interinstitucional para un proyecto integral que otorgara sostenibilidad a largo plazo y un desarrollo inclusivo.

Con base en la información proporcionada anteriormente, podemos observar cómo nuevamente el presidente de la República abusa de sus facultades intentando legitimar su poder político con el voto de la comunidad, pero sin respetar la ley. Ahora bien, por lo mencionado anteriormente, podemos observar las siguientes irregularidades de la consulta i) la consulta no fue analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de analizar su constitucionalidad; ii) dicha consulta no se realizó durante elecciones federales (siendo este periodo el

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ El comunicado se encuentra en la página de internet de Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, publicado el 19 de diciembre de 2019, *ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia.*

⁶⁵ Comunicado 64/2019 emitido por Fondo Nacional de Fomento al Turismo, UNESCO y Fonatur firman convenio de colaboración en beneficio del Tren Maya, 18 de diciembre de 2019.

adecuado para realizar una consulta popular); iii) debido al inciso anterior, no participó el Instituto Nacional Electoral; iv) se incumplieron los estándares internacionales de derechos humanos que contempla la ONU; v) no se respetó lo establecido en el artículo 2 constitucional.

La consulta del Tren Maya fue decidida unilateralmente, las autoridades manipularon a las comunidades indígenas planteando escenarios ideales sobre este proyecto, sin embargo, los procesos de participación de las comunidades indígenas no se realizaron conforme a derecho. De acuerdo con el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los pueblos y las comunidades indígenas entre otras cosas tienen autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, tienen derecho a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal, respetando las garantías individuales, y los derechos humanos. Además, tienen autonomía para conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras de acuerdo con lo establecido en la CPEUM.

Si bien este proyecto implementa mayores riquezas para el país al atraer el turismo a nivel nacional como internacional, creando un nuevo transporte que sea moderno y práctico, el cual transporte tanto personas como mercancías, entre otras cuestiones, lamentablemente esta consulta se ha encargado de beneficiar los intereses de los políticos, de las grandes empresas y del propio presidente. Lo anterior no significa que los efectos de su construcción sean únicamente negativos, sino que la manera en que se ha realizado el proceso para llegar al porcentaje final de votos que dio positivo a la implementación de este proyecto, sí lo fue. El no involucrar a las comunidades indígenas de la manera adecuada, realizando periodos muy cortos de consulta, no ofreciendo una comunicación, un diálogo adecuado con los pueblos indígenas en el que se les informara detalladamente del proyecto, así como los pros y los contras del mismo, no se les tradujo la información de manera adecuada, no hubo tiempo para esperar a que todos los pueblos indígenas participaran, omitiendo también responder a preguntas sobre la tierra indígena, el ambiente, el agua, no hubo una clara explicación del proyecto en el cual se comentara que la implementación del mismo podría traer aparejado un exceso de turismo perdiendo gran parte de la tranquilidad que se viviría antes de la construcción, todo esto, hace una consulta popular indebida.

Además de lo anterior, existen desventajas en el costo, financiamiento y planeación de este proyecto debido a que de acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) el costo de construcción del proyecto del Tren Maya podría aumentar entre 4 y 10 veces más que los 120 a 150 millones de pesos estimados por el Gobierno Federal. Dicho lo anterior, el costo estimado de la construcción del Tren Maya asciende entre los 479,920 millones de pesos y 1 billón 599,767 millones de pesos.⁶⁶ De igual manera el IMCO señala que el peor escenario sería que la construcción del Tren Maya no cumpla con sus objetivos de proporcionar crecimiento y desarrollo integral a las comunidades por las que

⁶⁶ Consultado en la página digital de Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 21 de marzo de 2019.

pasará y que el Gobierno Federal acabe subsidiando el proyecto con recursos de los contribuyentes. Justamente por este tipo de cuestiones es sumamente necesario que se realice un estudio riguroso de los proyectos, su vida útil y sus posibles escenarios tanto positivos como negativos.

Ahora bien, es claro que todo ciudadano quiere vivir en un país de primer mundo, con transportes de lujo, modernos y avanzados en tecnología y el cual no solo busque la implementación de un transporte para pasajeros locales y turistas, sino un transporte de mercancía. Todos queremos un país que sea capaz de hacer negocios con inversores internacionales, pero también es claro que la sociedad busca certeza en las autoridades, y un adecuado respecto hacia la Constitución y las leyes. Aunado a lo anterior, también se busca que las autoridades respeten los pueblos indígenas, su cultura, su territorio, sus raíces, ya que estos son fruto de la historia de México. La consulta popular es un derecho de los ciudadanos, no un derecho de la autoridad para justificar sus actos u omisiones.

3. Consulta popular cervecería en Mexicali, Baja California

El sábado 21 de marzo del presente año hasta el domingo 22 de marzo se puso en marcha la instalación de 27 módulos de casillas operadas por los servidores de la Nación de la Secretaría del Bienestar, para que la gente en Mexicali emitiera su voto acerca de la conformidad o disconformidad de la conclusión y operación de la cervecería Constellation Brands,⁶⁷ la cual se encontraría en dicho Estado y en específico, en el ejido El Choropo. Dicha consulta se realizó a petición del presidente de la República y fue organizada por la Secretaría de Gobernación. Las opciones para votar en la consulta popular de la planta fueron las siguientes:

1. Estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque ya han invertido y se crearán empleos, sin afectar el abasto de agua para la población.
2. No estoy de acuerdo en que se termine de construir en Mexicali la planta de cerveza de Constellation Brands porque no quiero que se use el agua para este tipo de industria.⁶⁸

El proyecto de Constellation Brands fue anunciado inicialmente en el 2016, calculando que dicha planta construida sobre el kilómetro 10.5 de la carretera Mexicali-San Felipe, tendría una capacidad de 10 millones de hectolitros, por un costo de inversión de 1,500 millones de dólares. Dicho proyecto se estimaba concluir dentro de cuatro o cinco años.

⁶⁷ “Constellation Brands ¿cómo se decidió frenar una planta de 1,500 mlds?”, *Política Expansión*, 24 de marzo 2020.

Constellation Brands es una planta cervecera estadounidense y es la tercera cervecera más grande de EUA que comercializa cervezas de Grupo Modelo en EUA. Esta empresa tiene dos plantas en México donde produce las cervezas de Grupo Modelo, ubicadas en la Ciudad Obregón en Sonora y Nava en Coahuila.

⁶⁸ SARUR, Adriana, “La responsabilidad del gobierno, las decisiones de política económica se forjan por caprichos, parando inversiones”, *El Herald*, 24 de marzo 2020.

En 2017, agricultores de la región e integrantes de la organización Mexicali Resiste, acusaron a la empresa de no contar con el permiso de uso de suelo y denunciaron que la planta consumiría 20 millones de metros cúbicos anuales de agua que pertenecían a los agricultores locales, a la población y al Valle de Mexicali.⁶⁹ Asimismo, el 17 de enero de 2020 se llevó a cabo una reunión en Mexicali con las autoridades federales, locales, investigadores, científicos especialistas en el tema del agua, empresarios, colectivos que se oponían a la instalación de la planta y especialistas en materia ambiental; en dicha reunión se discutió la problemática del tema hidráulico que conlleva la cervecería. Entre muchos intercambios de ideas que hubo en esta reunión, Blanca Jiménez Cisneros, Directora General de la Conagua mencionó que “aunque el abasto para la población del Valle de Mexicali se encuentra asegurado para los próximos 50 años, se requiere invertir en infraestructura hidroagrícola para disminuir la sobreexplotación del acuífero y hacer uso de riego más eficiente.”⁷⁰ De igual manera, Agustín Breña Naranjo, coordinador de hidrología del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), mencionó que esta cuenca transfronteriza está sobre concesionada y con estrés hídrico. Por lo anterior, consideró necesario proponer mejores prácticas para el uso y manejo del agua, utilizando nuevas tecnologías en la agricultura como tecnificación de riego.

Aunado a lo anterior, el Consejo Consultivo del Agua señaló que de acuerdo con la información del IMTA, el proyecto no implica un riesgo para el abastecimiento del agua, ya que el volumen anual que existe en el Valle de Mexicali y en la ciudad equivale a 2.95 mil millones de metros cúbicos, mientras que la compañía estaría utilizando 1.75 millones de metros cúbicos, esto es, 0.016%.⁷¹ El 20 de enero de 2020 la Comisión Nacional del Agua (Conagua) emitió un comunicado en el que informó que, derivado de la preocupación de la escases de agua que existe en Mexicali y por lo cual se involucra el proyecto de la cervecería, “no se ha emitido el dictamen sobre la operación de la empresa Constellation Brands en Mexicali Baja California”.⁷² Cabe señalar que la región se abastece de las aguas superficiales del río Colorado y de las aguas subterráneas del acuífero del Valle de Mexicali, incluyendo la zona llamada “Mesa Arenosa”. Asimismo, el 10 de febrero de 2020 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió un comunicado en donde recomendaba ciertas cuestiones por violaciones a derechos humanos generados por la construcción de la cervecería, comentando entre otras cosas que se había violado el derecho humano al agua en perjuicio de la población en general y agricultores del Valle de Mexicali.⁷³

⁶⁹ *Idem*.

⁷⁰ SARMIENTO ARRELLANO, Luis, “Operación de Constellation Brands no afectará abasto de agua en Mexicali: Semarnat”, *Animal Político*, 18 de enero 2020.

⁷¹ Consejo Consultivo del Agua, A.C., “Posicionamiento del Consejo Consultivo del Agua frente a la cancelación de la planta de Constellation Brands en Mexicali”, 24 de marzo 2020.

⁷² Comisión Nacional del Agua, “Precisiones sobre la situación hídrica del Valle de Mexicali”, publicado el día 20 de enero de 2020.

⁷³ Comunicado de prensa DGC/31/2020, Recomendación 01/ 2020 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México.

Hasta febrero de 2020 la compañía Constellation Brands había invertido 1,400 millones de dólares y llevaba un avance del 70%, sin embargo, al concluir la consulta popular el domingo 22 de marzo, la población de Mexicali votó en contra de este proyecto. En la consulta, votaron 36, 781 personas, de las cuales, 8,547 ciudadanos (23.3%) se pronunciaron a favor del proyecto, mientras que 27,973 (76.1%) votaron en contra.⁷⁴

El 23 de marzo de 2020 la Conagua emitió un comunicado en el que señaló que derivado de la negativa que manifestó la población por construir la cervecera con un 76.1% en contra de dicho proyecto, confirma que dicha Comisión negará los permisos correspondientes que estaban pendientes para la operación de la planta. Asimismo, dentro de este mismo comunicado, se señaló que, durante la conferencia matutina del lunes 20 de marzo del presente año, el Presidente Andrés Manuel López Obrador expresó que “se tiene que escuchar a la gente y gobernar con el mando popular”.⁷⁵ Asimismo, comentó que los permisos que se dieron para la construcción de la planta se entregaron durante el gobierno pasado de Baja California. Expresó también que iba a hablar, en caso de ser necesario, con los dueños de la empresa para darles su punto de vista y comentó:

claro que nos importa la inversión, no estamos en contra de la inversión extranjera, mucho menos vamos a estar en contra de la creación de empleos, pero también tenemos que tomar en cuenta la opinión de la gente y cuidar nuestros recursos naturales; no es crecer por crecer, es crecer con bienestar y con respeto al medio ambiente.⁷⁶

Derivado de la instalación de la cervecera descrita anteriormente y de la consulta popular realizada, esto trajo importantes repercusiones. La inversión de Constellation Brands tiene un régimen de protección especial en el marco jurídico del derecho internacional como lo son instrumentos como el Tratado de libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o T-MEC que protege la inversión extranjera. La negativa podría generar un problema, forjando a que la empresa llegue a solicitar la protección internacional en algún momento. Conforme a lo anterior, las acciones de Constellation Brands cayeron 11.75%,⁷⁷ alcanzando un valor de 105.64 dólares por acción.

Cabe mencionar que, en 2018, un grupo de ciudadanos presentó una petición al Instituto Estatal Electoral de Baja California (IEEBC), en la que se solicitaba se realizara un plebiscito con el objetivo de determinar la situación de la planta. El día 5 de marzo de 2019 con cinco votos a favor y uno en contra el IEEBC rechazó la solicitud de plebiscito contra la instalación de la planta cervecera de

⁷⁴ “Este es el proyecto de Constellation Brands que se votó por ‘no construir’ en Mexicali”, *El Financiero*, 23 de marzo de 2020.

⁷⁵ Comunicado emitido por la Secretaría de Gobernación, *Concluye ejercicio participativo en Mexicali con relación a cervecera Constellation Brands*, 23 de marzo 2020.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ RODRÍGUEZ, Alejandra, “Acciones de Constellation Brands caen más del 11% tras negativa a construcción de planta en Mexicali”, *El Financiero*, 23 de marzo 2020.

Constellation Brands en la región.⁷⁸ El consejero presidente, Clemente Custodio Ramos Mendoza, explicó que esta clase de actos no eran materia de plebiscito por lo que no se le pudo dar entrada.⁷⁹

Ahora bien, con base en la consulta popular descrita anteriormente podemos observar que ya existía una clara preocupación por el tema del agua, tanto por los ciudadanos como por las autoridades locales y federales, organizaciones sociales, grupos de ambientalistas, entre muchos otros, sin embargo, también se mencionó que existía agua suficiente para que se construyera la planta y que se implementarían todas las herramientas necesarias para eficientar el sistema hidráulico y cuidar del agua de Mexicali. Cuestión que estaba pendiente de verificarse, ya que, al suspender la planta, no se sabe qué pudo haber sucedido. Además, de esto, es menester mencionar lo que se comentó en la recomendación 01/2020 emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos la cual señaló que: “el derecho al agua prioriza su consumo personal y doméstico y no el empleo privado e industrial; probablemente podría haber agua para la producción de cerveza en Mexicali los próximos 50 años, pero a costa del consumo personal y doméstico”.⁸⁰ Con lo anterior se buscó evitar un riesgo mayor que pudo haber sido causado por la empresa, aun cuando implementaran los mecanismos hidráulicos necesarios.

Aunado a esto, observamos nuevamente la técnica de gobierno de Andrés Manuel López Obrador la cual consiste en realizar consultas populares sin ninguna legitimidad y lo más preocupante, sin observar ni respetar la normatividad constitucional. Una consulta popular no puede someterse a votación cuando se desee, y hacerlo se vuelve inconstitucional. Asimismo, consultas populares que involucran derechos humanos como lo fue el derecho al agua, no pueden someterse a consulta popular. La problemática nuevamente radica en el cómo se han realizado.

Ahora bien, recordando ciertas cuestiones planteadas a lo largo de este trabajo, el artículo 35, fracción VIII de la CPEUM establece entre otras cosas que los resultados de una consulta popular son vinculantes para el Poder Ejecutivo y Legislativo si la participación corresponde a más del 40% de la lista nominal, lo que implicaría aproximadamente 35'638,971 ciudadanos (correspondiente al 40%).⁸¹ En esta consulta popular participaron 36,781 personas, de las cuales, 8,547 ciudadanos (23.3%) se pronunciaron a favor del proyecto, mientras que 27,973 (76.1%) votaron en contra y lamentablemente esta decisión de cancelar la instalación de la cervecería se volvió vinculante de hecho, pero no de derecho, y esto, es lo más grave. La paralización de una construcción de miles de millones de pesos ha tenido que ser avalada por ahora por todos, aun cuando se realizó fuera del marco constitucional. Aunado a esto, nuevamente la consulta popular no se realizó durante elecciones federales, momento oportuno para realizar las consultas.

⁷⁸ Síntesis informativa publicada por el Instituto Estatal Electoral de Baja California, el 5 de marzo de 2019.

⁷⁹ REYNAGA, Erick, “Confirma IEE rechazo para hacer plebiscito”, *La Crónica*, 5 de marzo de 2019, p. 7.

⁸⁰ Comunicado de prensa DGC/31/2020, Recomendación 01/ 2020 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México.

⁸¹ De acuerdo con la lista nominal del Instituto Nacional Electoral compuesta por 89'097,427 ciudadanos al 14 de febrero de 2020.

Como bien señala la CPEUM hay temas que no pueden someterse a consulta popular, y hay temas que le corresponden analizar al Ejecutivo y a todo su gabinete. No todo es decisión del pueblo, es por eso por lo que nosotros como ciudadanos elegimos a un representante que sepa gobernar y no que tenga que cuestionar cada acto a la sociedad para intentar gobernar. Si se intenta implementar una democracia participativa, que sea conforme a la ley y no para legitimar decisiones políticas.

Las decisiones del presidente hacen que tanto inversores mexicanos como inversores extranjeros tengan temor de invertir en México, ya que como hemos visto cualquier proyecto puede cancelarse de un momento a otro, perdiéndose miles de millones de pesos. Nuestra imagen como mexicanos se ve debilitada, ya que no tenemos actualmente un gobierno sólido donde no se tenga que consultar todo a la ciudadanía, y donde la mayoría de las decisiones que se toman son para legitimar un acto político que se realiza fuera de nuestra normatividad. Lamentablemente con el estudio de estas consultas populares parece que siempre hay una salida política para justificar el no actuar conforme a la ley.

4. Consulta popular encaminada a enjuiciar a expresidentes

El pasado 1 de agosto de 2021 se sometió a consulta popular por parte del presidente de la República, la siguiente pregunta:

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

El INE instaló 57, 124 mesas receptoras en todo el país, para someter a consideración dicha pregunta y la cual tenía el objetivo de conocer si los ciudadanos estaban de acuerdo o no en que se investigara, y en su caso sancionara la presunta comisión de delitos cometidos por parte de expresidentes de la República.

Cabe señalar que la propuesta inicial de dicha pregunta mencionaba el nombre de cinco expresidentes, formulada de la siguiente manera:

¿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 ex presidentes 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?⁸²

Recordando lo establecido a lo largo de este trabajo, la pregunta formulada en la consulta popular debe de ser revisada y analizada por la Suprema Corte de

⁸² Consultado en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revisión de la Constitucionalidad de la materia consulta popular, 2020, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf

Justicia de la Nación y examinar dos cuestiones fundamentales: primero determinar si la materia de la consulta es constitucional, es decir, se debe revisar si el objeto de la consulta es un tema que puede ser consultado o no y en segundo lugar, la SCJN debe verificar si la pregunta propuesta está planteada en un lenguaje neutro, sencillo, comprensible y si la pregunta está formulada en forma que se pueda contestar con un “sí” o un “no” cuidando que no sea tendenciosa ni emita juicios de valor.⁸³

De acuerdo con lo anterior, el ministro Luis María Aguilar Morales emitió un proyecto⁸⁴ en el cual se analizó la constitucionalidad de la materia de consulta popular, siendo el peticionario el Presidente de la República.

Con base en lo puntos señalados anteriormente, el ministro Aguilar señaló en dicho proyecto que el Tribunal Pleno consideró que el objeto de la consulta popular debe considerarse *inconstitucional*, debido a que:

- a) *restringía derechos humanos*: debido a que condicionaba la efectividad y ejecución al resultado del mecanismo participativo, desnaturalizando su propósito y finalidad; implica sujetar a la condición o elección de una porción de la población, si las autoridades deben cumplir con sus obligaciones de protección de los derechos humanos.⁸⁵
- b) *restricción de los derechos de acceso a la justicia y a obtener medidas de restitución y reparación de las víctimas u ofendidos de los delitos*: en atención al derecho de acceso a la justicia y a la reparación de las víctimas, ofendidos y a las posibles víctimas indirectas de esos supuestos delitos, las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas a denunciar cualquier hecho y a llevar a cabo todas las investigaciones necesarias para llegar a la verdad y sancionar cualquier delito cometido por cualquier persona —sea un expresidente, exfuncionario o cualquier persona que atente contra el Estado de Derecho y contra los derechos humanos particulares de cualquier persona—. ⁸⁶
- c) *presunción de inocencia de las personas y riesgo a la viabilidad de futuras investigaciones y procesos penales*: la pregunta vulnera los derechos humanos de las personas que desempeñaron el cargo de presidente de la República en periodos anteriores, de darse la violación de la presunción de inocencia se estaría sentando un precedente por el que se permitiría anular la presunción de inocencia de las personas.⁸⁷
- d) *restricciones a las garantías para la protección de los derechos humanos, instituciones de procuración de justicia*: los derechos humanos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales, así como las garantías o mecanismos para su protección no son negociables, ⁸⁸ no es

⁸³ *Ibidem*, p. 24.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 55.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 67.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 91.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 96.

procedente una consulta para hacer valer estos derechos, es una obligación del Estado.⁸⁹

- e) *consulta rompe con el principio de igualdad*: la consulta puede afectar el principio de igualdad, dado que todas las personas tienen derecho a recibir el mismo trato y, en este caso, no está justificado por qué a unas personas se les somete al escrutinio público para determinar si se les debe investigar y, en su caso, sancionar penalmente, mientras que al resto de las personas no se les da ese mismo tratamiento.⁹⁰

Posteriormente, dicho proyecto fue discutido el jueves 1 de octubre de 2020 por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Pleno determinó que la solicitud de la consulta para enjuiciar a expresidentes era *constitucional*; con 6 votos a favor y 5 en contra. En contra del proyecto presentado por el ministro Luis María Aguilar votaron el ministro presidente Arturo Zaldívar y los ministros Alfredo Gutiérrez, José Luis González, Margarita Ríos Farjat, Yasmín Esquivel y Alberto Pérez Dayán. A favor del proyecto votaron los ministros Jorge Mario Pardo, Javier Laynez, Fernando Franco González y Norma Piña.⁹¹

No obstante, la consulta se consideró constitucional por la mayoría de los ministros, con base en los puntos analizados a lo largo del proyecto presentado por el ministro Luis María Aguilar y con base en las violaciones a derechos humanos que contenía la pregunta, se solicitó que la misma fuera reformulada y replanteada. Derivado de lo anterior, fue que la pregunta quedó establecida como se indicó al inicio del presente numeral 4).

Ahora bien, respecto a los puntos esenciales a analizar en la consulta popular realizada el 1 de agosto de 2021, es menester mencionar que la misma no fue vinculante debido a que únicamente participó el 7.1133%⁹² de los ciudadanos, cuando lo necesario para que la misma fuera vinculante era el 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, es decir, se requería como mínimo que participaran 37'439,023 mexicanos.⁹³

Con base en lo anterior y analizando escrupulosamente los antecedentes de esta consulta popular y el porcentaje que participó en la misma, son claros los errores que se omitieron por buscar prevalecer los caprichos políticos de nuestro presidente y lamentablemente ciertos ministros cegaron su realidad por una consulta popular manipulada.

Como se ha mencionado anteriormente, no es viable que se someta a consulta si una persona debe de ser investigada, perseguida y en su caso sancionada

⁸⁹ *Ibidem* p. 100.

⁹⁰ *Ibidem*, p. 120.

⁹¹ NAVARRO, María Fernanda, "SCJN declara constitucional la consulta sobre juicios a expresidentes", *Forbes*, México, 1 de octubre de 2020, <https://www.forbes.com.mx/politica-scn-inconstitucional-consulta-juicio-expresidentes/>.

⁹² Datos proporcionados por el Instituto Nacional Electoral al 2 de agosto de 2021 a las 21:30 horas, <https://computos.cp2021.ine.mx/votos-distrito/mapa>.

⁹³ "Esta es la 'cifra mágica' que necesita la consulta de juicio a expresidentes para ser vinculante", *El Financiero*, julio 27 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/27/esta-es-la-cifra-magica-que-necesita-la-consulta-de-juicio-a-expresidentes-para-ser-vinculante/>

por cometer un delito, esto debe de perseguirse sin cuestionarse. Si cualquier persona incurre en un delito, el mismo debe de ser investigado por las autoridades competentes —fiscalía general de la República y fiscalías de los estados, Poder Judicial de la Federación, poderes judiciales de los estados, las policías y cualquier otra autoridad con facultades—. Los delitos deben perseguirse inmediatamente, no es un tema cuestionable ni que requiera de opiniones, es algo que se *tiene* que hacer. Aunado a lo anterior, es preciso reflexionar por qué el presidente decide realizar una consulta en contra de ciertos expresidentes y no considera indispensable someter a consulta si se debe investigar, perseguir y sancionar a cualquier otro ciudadano que haya cometido algún delito. Con esto vemos nuevamente el capricho político latente y cómo el poder manipula constantemente.

Adicionado a lo anterior es preciso mencionar que la pregunta planteada en la consulta popular carecía de trascendencia ya que, si la mayoría de los ciudadanos votaban que “no” o incluso los participantes de la consulta no llegaba al 40% de la lista nominal, lo cual sucedió, aun así existía la posibilidad de investigar a los expresidentes de los cuales se tuviera la sospecha de que habían cometido algún delito. El resultado de la consulta con mayores votos al “no”, ni la cantidad de participantes sería determinante para dejar de perseguir los delitos. Debido a lo anterior, con más razón se puede observar que no tuvo ningún sentido que el presidente haya sometido a cuestionamiento dicha consulta. Aunado a esto, el presidente incluso aseguró que los resultados de la consulta:

no descartan la posibilidad de que haya juicios, la autoridad tiene en todo momento el derecho de actuar cuando se trata de asuntos judiciales siempre y cuando haya pruebas y elementos, esto queda abierto, la consulta más que nada era para iniciar procesos, siempre y cuando se lograra que fuese con una participación del 40% y de esta manera vinculatoria, pero de todas maneras es importante.⁹⁴

Con lo anterior podemos observar claramente la falta de motivación y justificación por parte del presidente de haber realizado dicha consulta, menciona que “de todas maneras es importante”, cuando existen innumerables temas que son *sumamente* importantes enfrentar para el país y no realizar una consulta popular sobre un tema que no es lógico poner en cuestión.

Además de lo anterior, realizar una consulta popular implica demasiado dinero, y en específico respecto de esta consulta se utilizó aproximadamente 528'000,000 millones de pesos.⁹⁵ Dicha cantidad contempla desde el costo de desarrollo, cómputo de las boletas y los resultados de la consulta con la cual se busca enjuiciar a expresidentes. Cabe mencionar que dichos recursos se obtuvieron del presupuesto destinado al INE para el año de 2021.

⁹⁴ “AMLO ve como un “éxito” la consulta popular pese a baja votación”, *El Economista*, 2 de agosto de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-ve-como-un-exito-la-consulta-popular-pese-a-baja-votacion-20210802-0039.html>

⁹⁵ “Costo de la consulta ciudadana del 1 de agosto sigue generando polémica”, *Política Expansión*, 28 de julio 2021, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/28/cuanto-costara-la-consulta-para-enjuiciar-a-expresidentes>

Ahora bien, con base en la cantidad anteriormente señalada pensemos en todos aquellos problemas que enfrenta el país y los cuales podrían ser atacados y enfrentados con esos recursos, con recursos que se utilizan para complacer caprichos políticos. Esos millones de pesos podrían ser utilizados para temas realmente trascendentales que enfrenta el país día con día, podrían ser destinados a atacar los feminicidios, la pobreza, la inseguridad en el país, enfrentar las problemáticas sanitarias derivado del SARS-CoV-2 (COVID-19), y solo por mencionar algunas de muchas otras cuestiones fundamentales a atender en México. Además de esto pensemos en el tiempo invertido de cada ciudadano involucrado en dicha consulta, en el tiempo invertido para movilizar a la ciudadanía, a las personas que se instalan en las casillas, a las personas que se encuentran en el gabinete del presidente y que toman decisiones, a las reuniones y acuerdos que se pudieron haber llevado a cabo para realizar la misma, el tiempo invertido en esta consulta y que al final, ha sido tiempo perdido y el cual lamentablemente, no regresa.

Respecto a los temas que deben de considerarse como imprescindibles como el tema de los feminicidios, el 28 de junio de 2021, aumentaron en México los feminicidios en un 7.1% durante enero a mayo y a lo largo de 2021 se han reportado 423 víctimas de este delito, según la titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.⁹⁶

A mediados de junio, se observó que el delito de violación presentó un incremento del 30%, mientras que la trata de personas registró un incremento de 47%; en mayo se registraron 2,963 homicidios dolosos en México, esta es la cifra más alta desde julio de 2020.⁹⁷

Con base en el tema de la pobreza en México, el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) determinó que la pobreza laboral (porcentaje de la población con un ingreso laboral inferior al valor de la canasta alimentaria) aumentó 3.8 puntos porcentuales a nivel nacional, al pasar de 35.6% a 39.4% entre el primer trimestre de 2020 y el primer trimestre 2021.⁹⁸

De acuerdo con un comunicado de prensa emitido por el INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) en el mismo se determinó que el 66.6% de la población de 18 años y más considera que vivir en su ciudad es inseguro.⁹⁹ A nivel nacional, 27.7% de los hogares contó con al menos una víctima de robo y/o extorsión durante el primer semestre de 2021.¹⁰⁰ Asimismo, en dicho comunicado se estimó que de la población de 18 años y más, durante el primer semestre de

⁹⁶ “Feminicidios en México: Gobierno reconoce aumento de 7.1% entre enero y mayo”, *El Financiero*, junio 28 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/28/feminicidios-en-mexico-gobierno-reconoce-aumento-de-casi-8-entre-enero-y-mayo/>.

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ Consultado en la página digital del CONEVAL, *El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al primer trimestre de 2021*, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20\(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021.](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021.)

⁹⁹ Comunicado de prensa núm. 385/21 de fecha 19 de julio de 2021, p.1, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_07.pdf.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 2.

2021, 16.6% fue víctima de acoso personal y/o violencia sexual. En el caso de las mujeres, este porcentaje fue de 24.7%, mientras que en hombres fue de 6.9%.¹⁰¹

Respecto al tema que vivimos actualmente debido a la contingencia sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2 (COVID-19) nuestro presidente podría estar prestando mayor atención en temas de salud, en conseguir más vacunas, en ser más cautelosos con las medidas que se contemplan al respecto y con determinar estrategias para seguir enfrentando esta contingencia sanitaria. El gobierno ha tomado decisiones erróneas que han ocasionado una disminución negativa en la adquisición de medicamentos y vacunas, pérdida de cobertura por el desempleo y la eliminación de las consultas médicas. Las clínicas y hospitales redujeron entre 42% y 49% las consultas a los derechohabientes de enfermedades como cáncer, hipertensión, obesidad y otras crónico-degenerativas,¹⁰² por dicho motivo se disminuyó la compra de medicamentos, debido a la escasez de la oferta. Asimismo, cabe señalar que solamente el 45% de la población, es decir, 56 millones de personas, están afiliadas a algún servicio de salud de seguridad social, como el IMSS, ISSSTE, los institutos estatales, Marina y Defensa Nacional; un 27%, es decir 33.8 millones de personas, dependen de otros sistemas públicos, como el mismo INSABI (Instituto de Salud para el Bienestar), y un 2% tiene acceso a un seguro privado o a algún otro sistema particular. El 26% restante carece de un sistema de salud, sin embargo, lo preocupante es que, del total de la población afiliada al IMSS, el 34% recurre a los consultorios de las farmacias privadas y lo mismo sucede con el 41% de los inscritos en los otros sistemas públicos. Derivado de lo anterior es claro que en nuestro país no existe seguridad pública ni sistemas de política de salud correctamente implementados, debido a que la atención se concentra en atender los problemas que llegan a etapas terminales, en lugar de atender las enfermedades en etapa temprana donde es mucho más fácil atender y mucho más económico.

Asimismo, derivado de la contingencia sanitaria y de las personas que perdieron su empleo, perdieron también su afiliación a los sistemas de salud.¹⁰³

De acuerdo con estudios de la OCDE y con relación en el Informe Panorama de Salud de 2019 en el cual se determinó que Estados Unidos es el país que más dedicó asistencia sanitaria en 2018, el equivalente al 16.9% del PIB, por encima de Suiza, el segundo país con un gasto más elevado fue Alemania, Francia, Suiza y Japón, los cuales destinaron un 11% del PIB, mientras otros asignaron menos del 6% de su PIB a asistencia sanitaria como lo fue México, Letonia, Luxemburgo y Turquía, con el 4.2%.¹⁰⁴

Lo anterior, son algunos de demasiados temas trascendentales que deben de enfrentarse en el país, atenderse y ocuparse; destinar la mayor cantidad de recursos

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² CELIS, Darío, "La crisis del sector salud", *El Financiero*, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/04/21/la-crisis-del-sector-salud/>.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ Consultado en la página digital de la OCDE, *El gasto en salud superará el crecimiento del PIB en 2030*, <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elgastoensaludsuperaraelcrecimientodelpiben2030.htm>.

y tiempo para mejorarlos y evitar las problemáticas que se viven día con día con planes bien estructurados por parte del gobierno. Es inconcebible que se esté malgastando el tiempo, el dinero y los recursos para cumplir caprichos políticos a través de consultas populares injustificadas legalmente y realizadas incoherentemente.

La intervención de la sociedad será justa y necesaria cuando esta vaya acorde con la Constitución y normatividad aplicable, no cuando sea una intervención manipulada. No podemos seguir permitiendo que las consultas populares sigan siendo manipuladas para justificar decisiones políticas. La consulta popular manipulada, no es un derecho.

Los caprichos políticos van aumentando y empeorando y lo más preocupante es que lamentablemente está en juego la manipulación de nuestra más sagrada ley suprema que es la Constitución. Cuando los caprichos políticos continúan, la Constitución forma parte del juego político para volverse maleable y convertirse en un texto adecuado a la merced de lo que deseen los actores políticos que estiran la liga del lado en donde se violan requisitos, principios, estándares jurídicos y constitucionales, desconociendo la legitimidad de la ley.

Dicho lo anterior, es importante que reflexionemos dónde estamos parados porque como vemos, es claro que no hay certeza jurídica. Además, es realmente preocupante que la sociedad se deje manipular por la frase que utiliza constantemente nuestro presidente: “ha sido la voluntad del pueblo”. Con esta frase gran parte de la sociedad en realidad piensa que se le está tomando en cuenta, que tenemos un *buen* presidente por escuchar a la ciudadanía, por gobernar conforme a lo que la sociedad piensa que es correcto, pero a estos que piensan así, les pregunto si se han permitido reflexionar realmente si lo que está haciendo el Presidente no es someter temas a consulta popular por cuestiones políticas, por justificar su actuar y legitimar sus decisiones y al final poderse lavar las manos diciendo nuevamente que “ha sido la voluntad del pueblo”.

Ahora bien, conforme a lo explicado anteriormente y recordando el planteamiento inicial del trabajo consistente en analizar la legalidad y constitucionalidad de las consultas populares llevadas a cabo por el actual Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Andrés Manuel López Obrador entre los años 2018-2021, he llegado a la conclusión que en efecto, de conformidad con la normatividad aplicable, de manera desafortunada dichas consultas se han realizado en clara contravención a nuestra Constitución y a nuestros ordenamientos legales. Si bien las consultas populares realizadas por Andrés Manuel López Obrados durante su presidencia no han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del presente trabajo se puede advertir clara y contundentemente que las mismas se han realizado en contravención tanto a la Constitución como a la Ley Federal de Consulta Popular, toda vez que no se han apegado al procedimiento establecido en dicha normatividad.

Cabe señalar que respecto al planteamiento de que dichas consultas populares han sido válidas en el sentido de considerarse para tomar ciertas decisiones, pero no han sido vinculantes, recordando que el término “vinculante” corresponde

a que en la consulta deben participar más del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, concluyo que en efecto las consultas populares se han considerado válidas, ya que sí se han tomado en cuenta para tomar ciertas resoluciones, y también han sido vinculantes, pero sin apegarse a la normatividad aplicable. Respecto al concepto de vinculante, y conforme al presente trabajo podemos observar que en ninguna de las consultas populares analizadas anteriormente se ha respetado el término vinculante (nunca se han alcanzado los porcentajes requeridos), no obstante, en la práctica sí han sido vinculantes, ya que los votos que se han considerado para cada consulta se han tomado en cuenta y se han implementado decisiones con base en los mismos. Esto es trascendental mencionarlo, debido a que se han tomado decisiones violando la Constitución y la LFCP, y nuestro presidente se ha apegado y ha gobernado conforme a lo que una mínima parte de la sociedad vota y manifiesta, afectando derechos, generando inestabilidad en el país y falta de certeza jurídica, alterando inversiones, afectando la economía, afectando la cultura mexicana y la sociedad en general. Las consultas populares no deberían ser vinculantes si no se apegan a los requisitos mencionados anteriormente, sin embargo, en la realidad lo son, una decisión votada es una decisión aceptada e implementada por el presidente.

En este sentido, es importante analizar y profundizar la trascendencia de la problemática anteriormente plantada y el hecho de que una mayoría de los ciudadanos no están listos para formar parte de una consulta popular, ya que hay gente que no está informada de la manera adecuada. Como sociedad debemos conocer e involucrarnos más acerca de lo que sucede en nuestro país, informarnos acerca de los derechos que tenemos, de la manera en que hacemos o deberíamos hacer uso de ellos, de la trascendencia que genera no conocerlos, y de la problemática que conlleva no respetar la ley; cuestiones que también se proyectan en el actuar de nuestro presidente, llevándolo a que gobierne conforme a votos que no deberían ser tomados en cuenta. Asimismo, es sumamente grave que se tomen decisiones con base en lo que las minorías deciden y sin apegarse a la Constitución ni a las leyes aplicables. Al establecerse una cantidad tan alta de participantes, esto mismo refleja de cierta manera que la gente únicamente puede votar en temas o en situaciones “extraordinarias”, pero lo que en realidad pasa es que la sociedad vota respecto de temas que no se deben someter a consulta popular y además son vinculantes. Es inconcebible que nuestro presidente gobierne de esta manera, una sociedad elige a su representante para que este sea quien lo haga, quien tome las decisiones, quien sea la figura que nos dé certeza, y que tenga criterio, criterio jurídico para ser responsable de la toma de decisiones y no delegue facultades ni responsabilidades “al pueblo”.

Finalmente, este tema puede seguir siendo constantemente investigado y analizado, ya que la consulta popular ha sido y seguramente será una cuestión que se implemente en varios gobiernos. Este tema nos deja mucho de qué hablar, ya que cada consulta popular es distinta, cada una involucra a diferentes sectores de la sociedad y afecta o beneficia de diversa manera. Además, con esto podemos observar qué tan involucrados estamos en nuestra sociedad y de qué manera el no

estarlo nos afecta. Aunado a lo anterior, el presente análisis nos permite identificar si se respeta o no la Constitución y la normatividad aplicable y si es que no se hace, por qué o con qué objetivo se está violando; para beneficiar a los que tienen poder, para beneficiar a un gobierno, o para delegar la responsabilidad en la sociedad.

Bibliografía

Fuentes consultadas:

Doctrina:

- AGUILAR Y MAYA, José, “La soberanía”, Tesis profesional, México, UNAM, 2009, pp. 1-33.
- ALONSO GARITA, Arturo, (et al.), “Consulta popular e iniciativa ciudadana”, Senado de la República, pp. 9-79.
- ANSOLABEHERE, Karina, *La política desde la justicia; cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, Fontamara, 2007, pp. 9-288.
- AUBERT ESCOBAR, Luis, “La consulta popular en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, vol. 64, núm. 263, México, UNAM, julio-diciembre 2014, pp. 185-201.
- CARBONELL, Miguel, *Derechos fundamentales y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 7-81.
- CARPISO, Jorge, *El tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 734-794.
- CEPEDA PÉREZ, María y MERELES EGUIARTE, Carlos Rubén, *Desafíos de la democracia Incluyente*, México, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 17-353.
- CHAVARRÍA LÓPEZ, José Luis, “Breves notas sobre la importancia de la legitimidad constitucional y cambio político en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 1996, núm. 86, pp. 611-622.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, “La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos, y el papel de las empresas”, México, noviembre 2016, p. 31.
- D. COSSÍO, José Ramón, *Concepciones de la democracia y justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 7-67.
- DE LA MADRID, Miguel Ricardo Raphael, “Reporte sobre la discriminación en México 2012”, *Derechos políticos*, México, CIDE, 2012, pp. 9-53.
- DOMÍNGUEZ SALINAS, Armando, “La inconstitucionalidad de las consultas populares”, *Revista Mundo del Abogado*, México, 4 de mayo de 2019.
- GRACIA CÁRDENAS, Jaime; CAMPOS GARCÍA, Alán y CASTILLO NIETO, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 13-207.
- HENRÍQUEZ OROZCO, Jesús, “Tendencias recientes en los sistemas presidenciales latinoamericanos”, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, 2008, pp. 793-858.

- LECHNER, Norberto, *Cultura política y gobernabilidad democrática*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 1997, pp. 7-53.
- LEGE, Joachim, “¿Reforma de la Constitución o interpretación constitucional? El debate metodológico en torno a la supresión del Senado Bávaro”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 9, julio-diciembre, México, UNAM, pp. 187-199.
- LINERA PRESNO, Miguel Ángel, “La titularidad del derecho de participación política”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 104, mayo-agosto, México, UNAM, 2002, pp. 517-558.
- LÓPEZ ARMENTA, Leonel Alejandro, *El Federalismo Mexicano: una ficción política*, México, UNAM, 2010, pp. 1-14.
- MAYORGA RINCÓN, César Alejandro, “La consulta popular y los valores democráticos”, *Hechos y Derecho*, núm. 35, septiembre-octubre, México, UNAM, 2016.
- MERINO HUERA, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, 4a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 55.
- NOHLEN, Dieter, *Derecho y Política en su contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 1-173.
- NORTH, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 13-95.
- OLIVO DE LOS SANTOS, Isidro, “Plebiscito y referéndum”. *Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa, puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado*, México, UNAM, 2010, pp. 473-502.
- OROPEZA, González Manuel y RODRÍGUEZ ROSARIO, Marco, “Federalismo y elecciones en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 7-8, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 2015, pp. 37-59.
- ORTIZ BOLIO, Juan Pablo y ORTIZ BOLIO, Héctor Joaquín, “¿Es vinculante la consulta popular?”, *Hechos y Derecho*, núm. 47, septiembre-octubre, México, UNAM, 2018.
- PAZOS, Luis, *Santa Lucía o Texcoco, pérdidas y ganancias*, México, CISE, 2019, p. 27.
- PRUD’HOMME, Jean-Fraçois, “Democracia y educación”, 2a. ed., *Consulta popular y democracia directa*, México, UNAM, 2001, pp. 7-55.
- REYES ASTUDILLO, César I., “La justicia constitucional local en México. Presupuestos, sistemas y problemas”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXIX, núm. 15, enero-abril, México, UNAM, 2006, pp. 9-56.
- RODRÍGUEZ, Rogelio, “Inconstitucionalidad la Consulta Popular sobre NAIM Propuesta por AMLO”, *Revista Foro Jurídico*, México, 2018.
- ROJAS BARCELÓ, Daniel A., “La reforma del estado en México. Propuesta de la escuela constitucional del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial mexicano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número conmemorativo, sexagésimo aniversario, México, UNAM, 2008, pp. 63-107.

- SANTANA GRIMALDO, Ana, “¿Participación Ciudadana? Éstas son todas las consultas populares de AMLO”, *El Herald*, México, 3 de septiembre de 2019.
- SILVA BÁEZ, Carlos, “La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año xxxv, núm. 105, septiembre-diciembre 2002, México, UNAM, 2002, pp. 741-796.
- URBINA TAPIA, Quetzalcóatl Javier, “La consulta nacional sobre el nuevo aeropuerto”, *Hechos y Derecho*, núm. 48, noviembre-diciembre, México, UNAM, 2018.
- VALADÉS, Diego, “La no aplicación de las normas y el estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año xxxv, núm. 103, enero-abril, México, UNAM, 2002, pp. 219-291.
- VALLE HERNÁNDEZ, Rubén, “El principio democrático como límite de la jurisdicción constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 88, México, UNAM, 1997, pp. 221-258.
- YÁÑEZ OÑATE, Santiago, “La Suprema Corte de Justicia: ¿vallar o catalizador de consultas populares?”, *Derecho en Acción*, CIDE, México, 17 octubre 2018.

Opinión pública:

- Consultado en la opinión pública Animal Político, “Adiós al NAIM: la opción de construir pistas en Santa Lucía gana en la consulta convocada por López Obrador”, México, 28 de octubre de 2018.
- Consultado en la opinión pública Animal Político, “Sánchez Cordero contradice a AMLO: consulta sobre el NAIM no es vinculante ni legal”, México, 24 de octubre de 2018.
- Consultado en la página digital de CNN español, “Tren Maya pasa la consulta de López Obrador en México con el 89,9% de los votos”, 26 de noviembre de 2018.
- Consultado en la página digital del Instituto Mexicano para la Competitividad, México, 21 de marzo de 2019.
- Comunicado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, “Reserva de la Biósfera Calakmul”, México, 23 de mayo de 2018.
- Comunicado de presa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Inconstitucional, Materia de la Consulta Popular relativa a los salarios mínimos”, No. 189/2014, México, 29 de octubre de 2014.
- Consultado en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Revisión de la Constitucionalidad de la materia consulta popular”, 2020, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/proyectos_resolucion_scjn/documento/2020-09/Rev%20const%201-2020%20-%20PROYECTO.pdf.
- Consultado en la revista digital *Forbes News*, Navarro, María Fernanda, “SCJN declara constitucional la consulta sobre juicios a expresidentes”, México, 1 de octubre de 2020, <https://www.forbes.com.mx/politica-scjn-inconstitucional-consulta-juicio-expresidentes/>.
- Consultado en el periódico digital *El Financiero*, “Esta es la ‘cifra mágica’ que necesita la consulta de juicio a expresidentes para ser vinculante”, julio 27

2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/07/27/esta-es-la-cifra-magica-que-necesita-la-consulta-de-juicio-a-expresidentes-para-ser-vinculante/>.

Consultado en la revista digital Política Expansión, “Costo de la consulta ciudadana del 1 de agosto sigue generando polémica”, 28 de julio 2021, <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/07/28/cuanto-costara-la-consulta-para-enjuiciar-a-expresidentes>.

Consultado en el periódico digital El Financiero, “Feminicidios en México: Gobierno reconoce aumento de 7.1% entre enero y mayo”, junio 28 2021, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/06/28/feminicidios-en-mexico-gobierno-reconoce-aumento-de-casi-8-entre-enero-y-mayo/>.

Consultado en el periódico digital El Financiero, “La crisis del sector salud, Celis, Darío”, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/dario-celis/2021/04/21/la-crisis-del-sector-salud/>.

Consultado en la página digital de la OCDE, “El gasto en salud superará el crecimiento del PIB en 2030”, <https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/elgastoensaludsuperaraelcrecimientodelpiben2030.htm>.

Consultado en la página digital del CONEVAL, “El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al primer trimestre de 2021”, [https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20\(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx#:~:text=La%20pobreza%20laboral%20(porcentaje%20de,y%20el%20primer%20trimestre%202021).

Consultado en el periódico digital El Economista, “AMLO ve como un “éxito” la consulta popular pese a baja votación”, 2 de agosto de 2021, <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-ve-como-un-exito-la-consulta-popular-pese-a-baja-votacion-20210802-0039.html>.

Comunicado de prensa núm. 385/21 de fecha 19 de julio de 2021, https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ensu/ensu2021_07.pdf.

ESCOBEDO, Cesáreo, “La inconstitucionalidad de la consulta”, *Periódico digital “El Informador” (opinión pública)*, México, 27 de octubre de 2018.

FUENTES, Yngrid, “Tren Maya: así es el ambicioso proyecto que propone AMLO y tiene un costo de miles de millones de dólares para México”, 15 de noviembre de 2018. Consultado en la página digital de la BBC.

GONZÁLEZ, Isabel, “SCJN rechaza consulta popular sobre salario mínimo”, *Periódico digital “El Excelsior” (opinión pública)*, México, 30 de diciembre de 2014.

GUTIÉRREZ SORIA, Gerardo, “Efectos jurídicos de las consultas sobre el NAIM”, Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, México, octubre 24 de 2018.

LAGNER, Ana, “SCJN desecha también consulta del PRI”, *Periódico digital “El Economista” (opinión pública)*, México, 3 de noviembre de 2014.

MÁRQUEZ SILVA-HERZOG, Jesús, “La consulta de Pilatos”, Periódico digital “Reforma” (opinión pública), México, 22 de octubre de 2018.

Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina de Alto Comisionado México, “ONU-DH: el proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha

- cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia”, México, 19 de diciembre de 2019.
- NÁJERA MEIXUEIRO, Gustavo, “Reflexiones sobre las consultas populares”, Instituto Estatal Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca, Artículo de opinión, México, octubre 2018.
- OLVERA, Dulce, “Santa Lucía, Tren Maya, Dos Bocas son impuestos con consultas a modo acusan pueblos afectados”, *Periódico digital “Sin embargo” (opinión pública)*, México, 30 de agosto de 2019.
- RAMÍREZ FLORES, Gerardo, “NAIM: ¿análisis ligero de los efectos?”, Instituto del Derecho de las Telecomunicaciones, México, 30 de octubre de 2018.
- RODRÍGUEZ, Rogelio, “Inconstitucionalidad la Consulta Popular sobre NAIM Propuesta por AMLO”, *Revista Foro Jurídico*, México, 1 octubre 2018.
- SANTANA GRIMALDO, Ana, “¿Participación Ciudadana? Éstas son todas las consultas populares de AMLO”, *Periódico digital “El Heraldo” (opinión pública)*, México, 3 de septiembre de 2019.
- YÁÑEZ, Brenda, “A un mes: Qué sabemos de la consulta de AMLO para el NAIM”, México, 28 de septiembre de 2018. Consultado en Política Expansión.

Legislación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución de Aguascalientes.
- Constitución de Jalisco.
- Constitución de Guanajuato.
- Constitución de San Luis Potosí.
- Constitución de Tabasco.
- Constitución de Zacatecas.
- Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 06 de diciembre de 1997.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 20 de diciembre de 2019.
- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 35; 41; 54; 55; 99; 105 fracción II inciso f); 110 y 111 por lo que hace a la denominación del Instituto Nacional Electoral, y 116, fracción IV, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas a que se refiere el Transitorio Segundo anterior, sin perjuicio de lo previsto en el transitorio Quinto siguiente.
- Instituto Nacional Electoral lista nominal al 14 de febrero de 2020.
- Ley Federal de Consulta Popular publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2014.