

Primera consulta popular en Nuevo León: retos y perspectivas

First Plebiscite in Nuevo Leon: Challenges and Perspectives

Alfonso Roiz Elizondo*
Luigui Villegas Alarcón**

Resumen

Nuevo León se sumó recientemente al grupo de entidades en las que se ha desarrollado con éxito la consulta popular. Este trabajo tiene como objetivo plantear los retos y las áreas de mejora detectados. Mediante un estudio descriptivo y analítico del marco normativo y de los datos de su implementación en 2018, se señalan vacíos legales y oportunidades, así como la existencia de una barrera que limita los temas que pueden consultarse. Se presenta un comparativo con otros estados y países para evidenciar el obstáculo numérico que dificulta la obtención de un resultado vinculante para los órganos de gobierno. Se concluye señalando aspectos específicos que se pueden mejorar y cambios puntuales en la legislación para optimizar su funcionamiento.

Artículo recibido el 8 de febrero de 2019 y aceptado para su publicación el 30 de junio de 2019. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 45-116



* Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Labora en la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León (CEENL) como consejero electoral. Sus líneas de investigación son derecho electoral, participación ciudadana y derechos humanos. Correo electrónico: alfonsoizoiz@gmail.com

** Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca (USAL). Funge como consejero electoral en la CEENL. Sus líneas de investigación son derecho electoral, participación ciudadana y derechos humanos. Correo electrónico: lvillegas@ceenl.mx

Palabras clave: consulta popular, plebiscito, referéndum, participación ciudadana, democracia directa.

Abstract

Nuevo Leon recently joined the group of states in which a popular consultation (plebiscite) has been successfully developed. This paper has as a goal to explain the challenges and opportunity areas detected. By means of a descriptive and analytical study of the regulatory framework and data on its implementation in 2018, we pinpoint both the legal voids and opportunity areas as well as the existence of a barrier that limits the topics that can be consulted on, while we present a comparison with other States and Countries in order to evince the numerical obstacle that makes it difficult to obtain a binding result for governmental institutions. We conclude by pointing out specific aspects that can be improved and punctual changes in the legislation to optimize its operation.

Keywords: popular consultation, plebiscite, referendum, citizen participation, direct democracy.

Introducción

Hace algún tiempo la comunidad académica de México se preocupaba en reflexionar sobre si el país se encontraba en una transición democrática como proceso en desarrollo (Aziz Nassif, 2003, p. 9; Gómez Tagle, 1997, p. 12), o bien, si contaba ya con un sistema democrático que, aunque perfectible, era resultado de una transición concluida (Becerra *et al.*, 2000, pp. 53-54; Merino, 2003, p. 27). Un proceso inacabado o un resultado perfectible.

Sin embargo, ambas posturas partían de una idea en común: el reconocimiento de un cierto contenido democrático instituido de manera estable y continua. Precisamente ese elemento detonó un enfoque diferente de estudio, orientado a medir su grado de afianzamiento o fortaleza, es decir, la *calidad de la democracia* (Levine y Molina, 2007, pp. 17-46; Holzner, 2007, pp. 69-87).

Visto desde una perspectiva procedimental o formal, el análisis sobre la calidad de la democracia se ha centrado en verificar, principalmente, el funcionamiento de lo siguiente: los procedimientos para decidir quién gobierna (elecciones), las vías para que la ciudadanía pueda influir en las decisiones públicas y las formas de rendición de cuentas de los gobernantes (Levine y Molina, 2007, p. 19).

En los procedimientos para decidir quién gobierna es donde descansa el modelo de la democracia representativa a través de la selección de representantes populares, principalmente a través de la vía de los partidos políticos. Pero “la representación es un término insuficiente para darle vida a la democracia” (Merino, 1997, p. 16).

Uno de los problemas del modelo representativo de la democracia es que el vehículo para su ejercicio lo constituyen principalmente los partidos políticos, instituciones que se perciben como alejadas de la ciudadanía y que tienen bajos niveles de confianza.¹

La democracia representativa se complementa con otro modelo: el de la democracia participativa o democracia directa. Ambos modelos de democracia, el representativo y el directo, conforman dos caras de la misma moneda; es decir, no son antagónicos. Un régimen democrático necesita de partidos políticos consolidados, pero, a su vez, debe permitir otras formas de participación ciudadana que vayan más allá de la elección de representantes populares.

El modelo de democracia directa parte de la concepción de que los ciudadanos son consultados periódicamente para que se pronuncien sobre asuntos de trascendencia pública. En la actualidad, este modelo de democracia directa se instrumenta a través de los plebiscitos, los referéndums y las revocaciones de mandato. Uno de los problemas que pudiera representar el modelo de democracia directa es que requiere ciudadanos informados y con un alto compromiso cívico.

¹ Los niveles de confianza en los partidos políticos y los diputados estuvieron por debajo de 20 %, de acuerdo con datos del *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México* (Instituto Nacional Electoral [INE], 2015, p. 48).

En los últimos años ha habido reformas constitucionales en los países de América Latina, que han ampliado el derecho de participación ciudadana directa a través de las consultas populares, vía el plebiscito o el referéndum. México no ha sido la excepción; en agosto de 2012 se reformó la Constitución para adicionar como un derecho político de los ciudadanos mexicanos el votar en las consultas populares.

En ese contexto, los mecanismos de participación ciudadana se instituyen como elementos para evaluar la calidad democrática, en tanto constituyen un conducto para que la ciudadanía exprese su opinión o respaldo en relación con decisiones públicas (consultas populares) y, en alguna medida, representan también una forma para exigir cuentas a los gobernantes (revocación de mandato).

Aunque no constituyen las únicas vías de expresión colectiva para evaluar la calidad de la democracia, los mecanismos de participación ciudadana tienen la ventaja de establecer un cauce institucional y regulado que permite visibilizar de manera oficial y pública aquellas problemáticas, necesidades, propuestas y rechazos que se consideren relevantes, de ahí la conveniencia de reflexionar en torno a sus particularidades.

Pues bien, teniendo en cuenta que en Nuevo León el surgimiento de estos mecanismos es relativamente reciente, ha sido el concerniente a la consulta popular el que ha acaparado la atención y, por primera vez, se llevó a cabo este ejercicio democrático en la jornada electoral de julio de 2018.

Con ello en mente, se enfoca el estudio al funcionamiento y la operatividad de la consulta popular en Nuevo León, describiendo aquellos aspectos que se encuentran regulados y reflexionando sobre algunos temas pendientes y retos en torno a su implementación.

En primer lugar, se presentan dos apartados con contenido esencialmente descriptivo sobre la regulación y los datos de implementación de la consulta popular, precisando su naturaleza, los sujetos legitimados, los plazos, el procedimiento, las reglas de operatividad, los aspectos no regulados, las medidas implementadas y los resultados obtenidos.

Lo anterior, para contar con un marco teórico-normativo mínimo sobre el objeto de estudio, así como con una explicación sobre su impacto y materialización específica durante el proceso electoral de 2018. Esta parte del

artículo tiene como finalidad servir como referencia de análisis para quienes se interesan específicamente en la consulta popular en Nuevo León, sea como promotores, legisladores, asesores, funcionarios o académicos.

En el tercer apartado se presentan una serie de retos y reflexiones que se detectan a raíz del primer ejercicio de implementación de la consulta popular. Se da cuenta de las que se han denominado barreras numérica y temática, las cuales, se considera, constituyen un verdadero freno u obstáculo al potencial democrático que puede desarrollarse con dicho instrumento de participación ciudadana. Se precisan, además, algunas decisiones y medidas que se han implementado en la Comisión Estatal Electoral Nuevo León (CEENL) con motivo del proceso de 2019, como año no electoral en el que se presentaron algunos avisos de consulta popular.

Se concluye con una breve recopilación y síntesis de las reflexiones y las propuestas que se abordan con mayor detalle en el desarrollo del trabajo que se presenta.

Mecanismos de participación ciudadana en Nuevo León

La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (LPCNL) se publicó el 13 de mayo de 2016 en el *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, aunque en su régimen transitorio se determinó que entraría en vigor a los 180 días de su publicación, por lo que fue hasta el 9 de noviembre de 2016 que comenzó su plena vigencia y aplicabilidad.

En el artículo tercero de la LPCNL se define *participación ciudadana* como el “derecho de las y los ciudadanos y habitantes de Nuevo León, a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación y evaluación de políticas, programas y actos de gobierno” (Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b).

Para tal efecto, en el artículo 13 se contemplan los instrumentos de participación ciudadana siguientes: consulta popular, consulta ciudadana, iniciativa popular, audiencia pública, contralorías sociales, presupuesto participativo y revocación de mandato (Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b).

El objeto de estudio del presente trabajo se centra en el mecanismo de consulta popular, atendiendo precisamente a su reciente incorporación y a su aplicación en el proceso electoral de 2018.

Consulta popular en Nuevo León

La doctrina denomina como *mecanismos de democracia directa* a aquellos que permiten que “la ciudadanía tome directamente una decisión a través de las urnas, más allá de la elección de representantes”; es decir, “canalizan la participación a través de las urnas [y] las decisiones derivan de la sumatoria de voluntades individuales” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos [IIDH] y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF], 2017, p. 263).

En ese sentido, la consulta popular permite a la ciudadanía participar en la adopción de una decisión pública, pues se trata de la vía a través de la cual un sector de la ciudadanía, el gobernador, el Congreso estatal o cualquiera de los ayuntamientos somete a la votación de la ciudadanía la aprobación o el rechazo de un acto o una decisión de trascendencia social, o la expedición, la reforma, la derogación o la abrogación de leyes o reglamentos.

Dicha consulta puede llevarse a cabo a través de las modalidades de plebiscito o referéndum,² según corresponda:

- a) Plebiscito. Se somete a consideración de los ciudadanos neoleonenses la aprobación o el rechazo previo de los *actos* o las *decisiones* que sean trascendentes para la vida pública del estado o del municipio correspondiente (artículo 16 de la LPCNL; véase Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b).
- b) Referéndum. La ciudadanía de Nuevo León aprueba o rechaza la expedición, la reforma, la derogación o la abrogación de *leyes*

² Para el caso de Nuevo León, se contempla como categoría general la consulta popular, de la cual se desprenden las subcategorías plebiscito y referéndum.

competencia del Congreso o de *reglamentos* estatales y municipales (artículo 17 de la LPCNL; véase Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b).

De lo que se trata en ambos casos es de presentar una pregunta que debe ser contestada por la ciudadanía con una afirmación o una negación, sin dar margen a condicionantes, aclaraciones o alternativas; es decir, se formula una interrogante que debe contestarse en forma categórica con un *sí* o un *no*.

La diferencia entre uno y otro mecanismo radica en que, en el caso del plebiscito, la consulta se enfoca en *actos o decisiones*, y en el referéndum, en *leyes o reglamentos*. Es decir, uno se refiere a la emisión de un acto administrativo, y el otro, a disposiciones normativas.

Para ejemplificarlo con casos concretos, se puede señalar que, para el proceso electoral ordinario 2017-2018, algunas de las solicitudes de consulta popular³ presentaron las interrogantes siguientes:

³ Solamente la consulta relacionada con parques públicos continuó el procedimiento. Las otras fueron desechadas por no reunir algún requisito legal; sin embargo, se citan para fines informativos.

Tabla 1. Ejemplos de plebiscitos y referéndums

Plebiscito	Referéndum
<p>¿Te gustaría que los ayuntamientos de Monterrey y San Pedro Garza García gestionen con las autoridades correspondientes el desarrollo de un proyecto de movilidad sustentable Constitución-Morones Prieto en las orillas del río Santa Catarina (que puede incluir el uso recreativo y deportivo), en el tramo que corresponde al territorio de dichos municipios?</p>	<p>¿Estás de acuerdo con que se modifique el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, para prohibir la implementación del sistema de fotoinfracción conocido como fotomulta?</p>
<p>¿Te gustaría que los parques a cargo del estado tuvieran casetas de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia o accidentes?</p>	<p>¿Deberían eliminarse del Reglamento de Tránsito y Vialidad de García, Nuevo León, los artículos relacionados con la aplicación automatizada de infracciones o multas de tránsito?</p>

Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2018f).

Como puede verse, en las solicitudes en modalidad de referéndum hay una clara alusión a temas normativos (reglamentos), mientras que el caso del plebiscito se refiere a obras públicas (corredor recreativo-deportivo y equipamiento de parques públicos).

Ahora bien, más allá del tema relativo a su denominación, lo cierto es que el procedimiento que se sigue es igual en ambos casos y, hasta el momento, no se ha presentado alguna circunstancia que muestre una incidencia relevante en torno a la distinción indicada. Son todavía muy recientes su surgimiento y su implementación, por lo que habrá que revisar su desarrollo y sus resultados para contar con mayores elementos para verificar el impacto real.

Reglas para la organización y el desarrollo de la consulta popular

Sujetos legitimados

Para solicitar la aplicación de consultas populares, en el artículo 18 de la LPCNL se contempla un catálogo de sujetos a los que se les otorga la facultad de iniciar el procedimiento: el gobernador, el Congreso estatal, los ayuntamientos, y 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado o del municipio correspondiente (Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b).

Requisitos

En cuanto a los requisitos de la solicitud de consulta, de acuerdo con los artículos 24 y 25 de la LPCNL, se exigen:

- a) Requisitos de la solicitud. Nombre y firma del solicitante; propósito de la consulta y argumentos, y pregunta sin contenidos tendenciosos o juicios de valor. Para el caso de la consulta en la modalidad de referéndum, se requiere la indicación precisa de la ley o el reglamento o, en su caso, de los artículos específicos que se propone someter al voto popular.
- b) Requisitos especiales en las consultas solicitadas por ciudadanos. Nombre y domicilio del representante; anexo con los nombres de los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector vigente.

Ahora bien, no cualquier tema puede ser objeto de consulta popular. Debe cumplirse un criterio de trascendencia territorial o poblacional, aparte de no caer en alguna de las temáticas que la propia legislación contempla como aspectos vedados.

- a) Criterios de trascendencia. La trascendencia territorial implica que tenga repercusión en la mayor parte del territorio, ya sea municipal o estatal. La poblacional refiere a que impacte a una porción importante de la población del municipio respectivo o del estado (artículo 22 de la LPCNL; véase Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b).
- b) Temas que *no* pueden ser objeto de consulta. En la ley se lee lo siguiente:

Artículo 33. No podrán someterse a consulta popular en su modalidad de referéndum en ningún caso, las leyes o reglamentos o parte de los mismos, relativos a:

- I. Las materias de carácter tributario o de egresos;
- II. El régimen interno de la administración pública estatal o municipal;
- III. La regulación interna del Congreso del estado o de los ayuntamientos;
- IV. La regulación interna del Poder Judicial; o
- v. Las demás que determinen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos jurídicos aplicables. (Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b)

Plazos

Para su realización, en la LPCNL se establece que se debe efectuar preferentemente el día de la jornada electoral y, con base en ello, se señala que la petición de consulta debe presentarse cuando menos 90 días antes del inicio del proceso electoral.

Procedimiento administrativo

La organización de la consulta popular corresponde a la CEENL, la cual debe desarrollar diversas actividades, entre las que destacan:

- a) Solicita al INE la verificación de la autenticidad de los datos electorales de los apoyos ciudadanos presentados.
- b) Efectúa una verificación muestral para corroborar la veracidad de los apoyos ciudadanos presentados.
- c) Previene a los peticionarios para que subsanen los errores o las omisiones.
- d) Lleva a cabo los trabajos de organización, desarrollo y cómputo respectivos, del referéndum o el plebiscito.
- e) Declara los efectos vinculantes del referéndum o el plebiscito.

Para ese efecto, la CEENL ha adoptado algunas determinaciones reglamentarias para llenar aspectos no regulados en la LPCNL. Es el caso del Reglamento para la Verificación de Firmas del Apoyo Ciudadano Relativo a los Instrumentos de Participación Ciudadana, en el cual se contemplan lineamientos específicos y detallados respecto de la operatividad y la metodología para verificar las firmas que se presentan con los instrumentos de participación.

En dicha normativa, se establecieron dos etapas para la verificación de las firmas de apoyo ciudadano. En la primera, desarrollada en el segundo capítulo del reglamento en cuestión, *se revisan los requisitos y se realiza la verificación de personas en la lista nominal*, conforme a lo siguiente:

- a) Se corrobora que los apoyos ciudadanos reúnan los requisitos de firma o huella, nombre completo, clave de elector y número identificador de la credencial, derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR).
- b) Se examina si alguna persona suscribió dos o más apoyos a una petición; en cuyo caso, se contabilizará sólo uno de los apoyos.
- c) En coordinación con el INE, se revisa que las personas que firman los formatos de apoyo se encuentren inscritas en la lista nominal (CEENL, 2016a).

La segunda etapa, prevista en el tercer capítulo del reglamento aludido, es la referente al ejercicio muestral. En ésta, se corrobora la autenticidad del

apoyo ciudadano mediante visitas domiciliarias a un determinado porcentaje de personas seleccionadas a través de un ejercicio muestral.

De igual manera, se aprobaron los Lineamientos para Regular las Consultas Populares que se Celebren en el Proceso Electoral 2017-2018, con la finalidad de regular detalles específicos: etapas de la organización, cómputo de la votación, parámetros de validez de los votos, prohibición de contratar propaganda en radio y televisión, y posibilidad de realizar debates entre quienes sostienen las posturas contrarias. (CEENL, 2008g)

Calificación judicial

Al pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León (TSJNL) le corresponde:

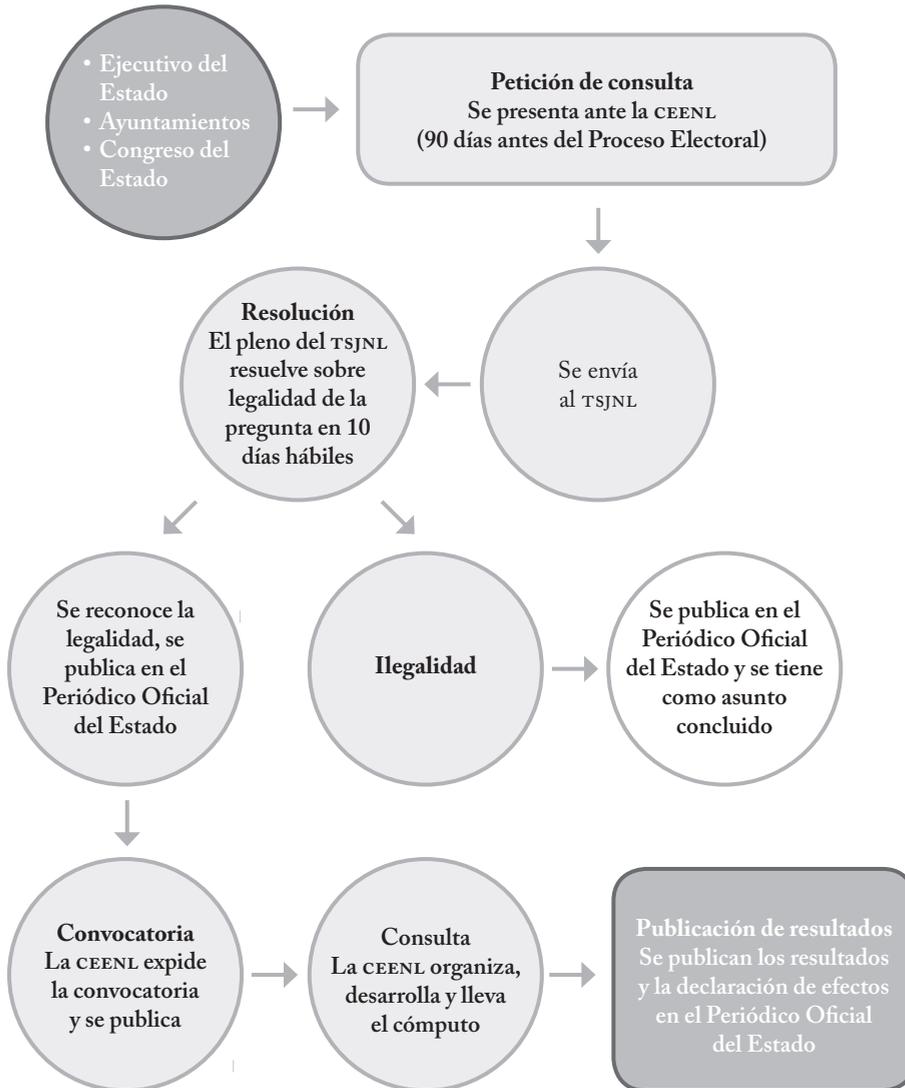
- a) Resolver sobre la legalidad y la trascendencia de la consulta popular para el caso de las solicitudes presentadas por la ciudadanía, y solamente sobre la legalidad en las promovidas por el gobernador, el Congreso o los ayuntamientos.
- b) Revisar que la pregunta derive directamente de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; se formule en lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.
- c) Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta (artículo 29 de la LPCNL, véanse Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b y TSJNL, 2017 y 2018).

Requisitos para que sea vinculante

De acuerdo con el artículo 35 de la LPCNL, para que la decisión adoptada por la ciudadanía tenga efectos vinculantes, deberá cumplir con lo siguiente:

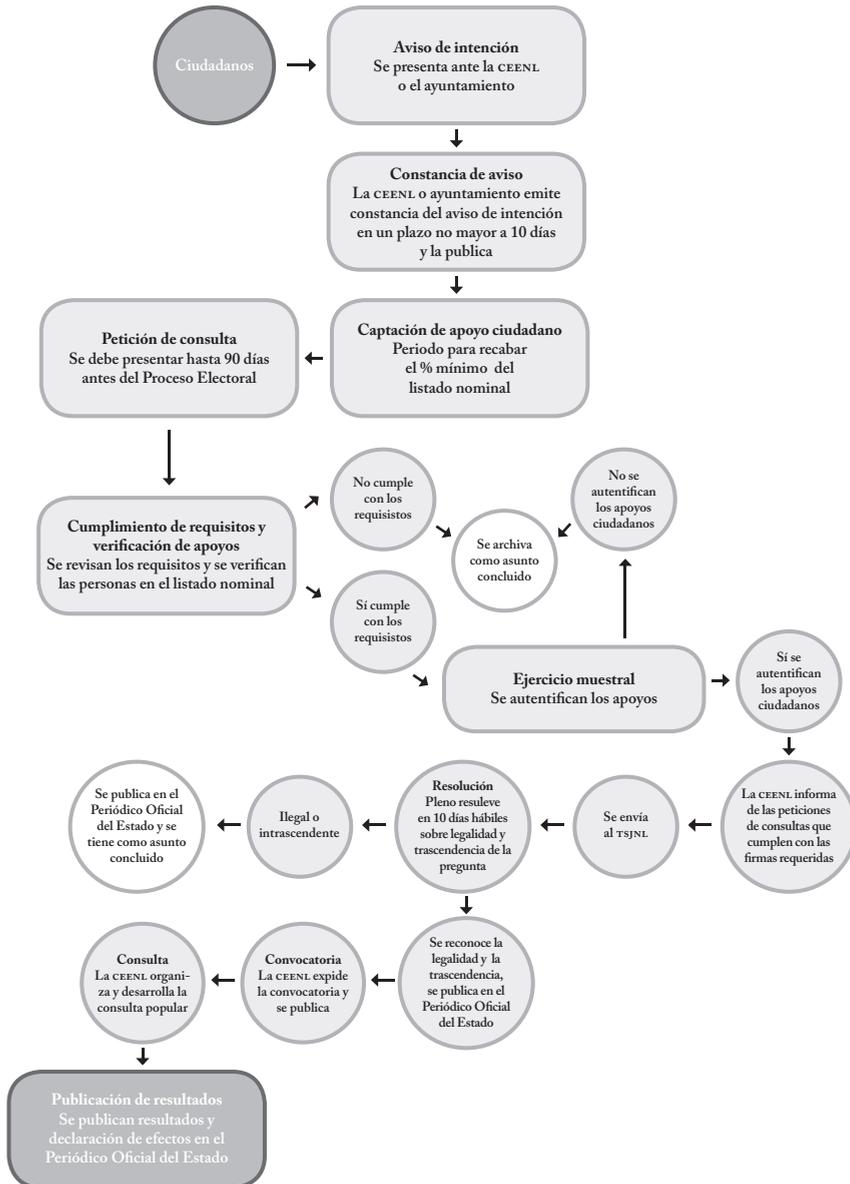
- a) Que una de las opciones (*sí / no*) obtenga la mayoría de la votación total emitida.
- b) Que corresponda a por lo menos 40 % de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del estado o municipio (Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b).

Figura 1. Procedimiento de la consulta popular por solicitud de autoridades



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso del Estado de Nuevo León (2016b).

Figura 2. Procedimiento de la consulta popular ante la solicitud de ciudadanos



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso del Estado de Nuevo León (2016b) y CEENL (2016a).

Consulta popular en el proceso electoral 2017-2018 en Nuevo León

Para el proceso electoral local 2017-2018, inicialmente se formaron nueve expedientes relativos a consultas populares, de los cuales uno concluyó su trámite y se llevó a cabo la consulta, mientras que ocho fueron desechados o se tuvieron por no presentados. Para mayor información, véanse las tablas siguientes:

Tabla 2. Consulta popular*

Expediente	Solicitante	Pregunta	Ámbito territorial
CP-P-04/2017	Gobernador del estado, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	¿Te gustaría que los parques a cargo del estado tuvieran una caseta de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia y accidentes?	Estatad, Nuevo León

* En sesión extraordinaria del 26 de febrero de 2018, la CEENL aprobó la procedencia de la solicitud relativa al expediente CP-P-04/2017, impulsada por el titular del Ejecutivo del estado. Fue validada por el TSJNL mediante sentencia en el expediente judicial 1/2017, emitida el 21 de agosto de 2017 (TSJNL, 2017).

Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2018f).

Tabla 3. Desechadas o no presentadas*

Expediente	Solicitante	Pregunta	Ámbito territorial	Causa de desechamiento o de tenerla por no presentada
CP-P-01/2017	Ciudadano Samuel Alejandro Sepúlveda	¿Te gustaría que los ayuntamientos de Monterrey y San Pedro Garza García gestionen con las autoridades correspondientes el desarrollo de un proyecto de movilidad sustentable Constitución-Morones Prieto en las orillas del río Santa Catarina (que puede incluir el uso recreativo y deportivo), en el tramo que corresponde al territorio de dichos municipios?	Municipal, Monterrey y San Pedro Garza García	Por resolución judicial. La Sala Regional Monterrey, mediante sentencia dictada en el expediente SM-JRC-116/2018, determinó que el actor presentó la petición como representante del partido Movimiento Ciudadano (MC), y los partidos políticos no están legitimados para presentar solicitudes de consulta popular
CP-P-02/2017	Ciudadanos Carlos Alberto Serna Gámez y Jesús Armando Villarreal Tostado	¿Se debe suspender la facultad del ayuntamiento del municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León, para desincorporar del dominio público municipal los lotes y los terrenos considerados como áreas verdes, por lo que resta de la administración 2015-2018 y durante todo el ejercicio de la administración 2018-2021?	Municipal, San Pedro Garza García	No cumplió con 2 % de la lista nominal de electores

Expediente	Solicitante	Pregunta	Ámbito territorial	Causa de desechamiento o de tenerla por no presentada
CP-P-03/2017	Ciudadanos Jaime Pérez Espinoza y Romeo Gutiérrez Lozano	¿Se debe suspender la obra denominada Ruta Ecológica, que está siendo implementada en el municipio de San Pedro Garza García, para someter la aprobación o el rechazo de la misma al sufragio de sus ciudadanos?	Municipal, San Pedro Garza García	No cumplió con 2 % de la lista nominal de electores
CP-R-01/2017	Ciudadano Ernesto Alfonso Robledo Leal	¿Estás de acuerdo con que se modifique el Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Guadalupe, Nuevo León, para prohibir la implementación del sistema de fotoinfracción conocido como fotomulta?	Municipal, Guadalupe	No cumplió con 2 % de la lista nominal de electores
CP-R-02/2017	Ciudadano Humberto Alejandro Ramos Ibarra	¿Están de acuerdo con que se derogue la aplicación de las fotomultas del Reglamento de Tránsito homologado vigente en el municipio de García?	Municipal, García	No formalizó la petición de consulta popular ni la acompañó con firmas de apoyo ciudadano; sólo inició el trámite con aviso de intención
CP-R-03/2017	Ciudadanos María Santos García Reyes, Severo Manuel Nava Ramírez y Eduardo Argüejo Baldenegro	¿Deberían eliminarse del Reglamento de Tránsito y Vialidad de García, Nuevo León, los artículos relacionados con la aplicación automatizada de infracciones o multas de tránsito?	Municipal, García	No cumplió con 2 % de la lista nominal de electores

Expediente	Solicitante	Pregunta	Ámbito territorial	Causa de desechamiento o de tenerla por no presentada
CP-R-04/2017	Ciudadano Armando López de la Cruz	¿Deberían eliminarse del Reglamento de Tránsito y Vialidad de Escobedo, Nuevo León, los artículos relacionados con la aplicación automatizada de infracciones o multas de tránsito?	Municipal, Gral. Escobedo	No formalizó la petición de consulta popular ni la acompañó de firmas de apoyo ciudadano; sólo inició el trámite con aviso de intención
CP-R-05/2017	Ciudadano Paulo Pedro Cuéllar Martínez	¿Estás de acuerdo con eliminar el uso de tecnología, para evitar muertes y lesiones graves?	Municipal, Guadalupe	No cumplió con 2 % de la lista nominal de electores

* Los avisos de consulta registrados con las claves CP-R-02/2017 y CP-R-04/2017 se tuvieron por no presentados, porque no se formalizó la solicitud respectiva en la fecha legal. Las peticiones CP-P-03/2017 y CP-R-03/2017 se tuvieron por no presentadas, por no cumplir con el requisito porcentual, por acuerdos del 21 de agosto, emitido por el consejo presidente de la CEENL, y del 22 de noviembre, emitido por el Consejo General de la Comisión, respectivamente. Finalmente, las peticiones CP-R-01/2017, CP-R-05/2017 y CP-P-02/2017 se desecharon, mediante acuerdo del Consejo General de la CEENL del 26 de febrero de 2018, por no cumplir con el requisito porcentual de apoyos válidos. (CEENL, 2017c y 2018c).

Fuente: CEENL (2018f).

Consulta popular estatal

El titular del Ejecutivo del estado presentó solicitud de consulta popular el 8 de julio de 2017 (CP-P-04/2017), con una propuesta relativa a instalar casetas de primeros auxilios en los parques de la entidad, a fin de facilitar que se brinde atención médica oportuna en caso de accidentes o emergencias.

El TSJNL, al analizar la legalidad de la interrogante, determinó su modificación para excluir los parques municipales, pues señaló que ese aspecto no es competencia del Ejecutivo estatal, sino de los ayuntamientos respectivos.

La pregunta inicial era la siguiente: “¿Te gustaría que los parques *de tu colonia* tuvieran una caseta de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia y accidentes?”. La pregunta modificada por el TSJNL quedó como sigue: “¿Te gustaría que los parques *a cargo del estado* tuvieran casetas de primeros auxilios para atender situaciones de emergencia o accidentes?” (TSJNL, 2017).

Atendiendo a lo resuelto por el Tribunal y a que el Ejecutivo estatal no ejerció su facultad de retirar la solicitud, la CEENL emitió convocatoria de consulta popular (CEENL, 2018b).

La consulta popular estatal se verificó el 1 de julio de 2018, el mismo día de la jornada electoral del proceso ordinario, y en ella participó 53.80 % de la lista nominal de electores (2 098 612).⁴

La opción del *sí* obtuvo un abrumador apoyo de 91.92 % de los votos (1 929 049), mientras que por el *no* votó 4.07 % (85 493), y 4.01 % fueron votos nulos (84 070) (CEENL, 2018a).

Como se ha señalado, para que los resultados de la consulta sean vinculantes, se requiere que la opción que obtenga la mayoría sea equivalente a cuando menos 40 % de la lista nominal de electores, lo que en este caso sucedió.

⁴ En la documentación sobre la Consulta Popular se indicó la cifra 54.39%, no obstante, la cifra correcta es 53.80%, por eso usamos esta última en el presente artículo. Sobre la cifra oficial véase en <https://www.ceenl.mx/consulta/img/Declaratoria%20Consulta%20Popular.jpg>.

Improcedencia de la consulta popular municipal

En el caso de la solicitud de consulta popular de Samuel Alejandro García Sepúlveda, si bien se siguió el trámite legal correspondiente, a dos semanas de la jornada electoral fue declarada improcedente por la Sala Reginal Monterrey del TEPJF.

En ese sentido, resulta pertinente mencionarla, pues dicha petición dio pauta para establecer y desarrollar el procedimiento relacionado con las solicitudes por parte de la ciudadanía, ya que ése fue el tratamiento que originalmente se dio a la petición.

El 12 de abril de 2017, Samuel García presentó aviso de intención ante la CEENL para solicitar que, a través de la modalidad de plebiscito, se preguntara a la ciudadanía de los municipios de Monterrey y San Pedro Garza García sobre la viabilidad de un proyecto en el lecho del río Santa Catarina (CP-P-01/2017) (TEPJF, 2018).

El 26 de abril de ese mismo año, la CEENL determinó la entrega del formato para la obtención de firmas de apoyo ciudadano y especificó las cantidades equivalentes a 2 % de la lista nominal de electores de los municipios de San Pedro Garza García y Santa Catarina (CEENL, 2017a).

En junio y julio, Samuel García hizo entregas parciales de formatos de firmas de apoyo ciudadano a la CEENL, y el 7 de julio presentó finalmente su petición de consulta popular.

Luego, la Comisión determinó que la petición reunía el mínimo de apoyo ciudadano requerido, de acuerdo con los resultados de la verificación de firmas, por lo que se envió al TSJNL para que analizara la legalidad y la trascendencia de la interrogante.

El Tribunal estimó necesario modificar la pregunta, para especificar la competencia y la colaboración de las autoridades que hubieran podido participar en el desarrollo del proyecto, así como para precisar el tramo del río Santa Catarina sobre el cual se establecería el mismo.

La pregunta inicial era: “¿Te gustaría un corredor integral de movilidad sustentable Constitución-Morones Prieto, incluyendo el uso recreativo y deportivo público en el lecho del río Santa Catarina?”. La pregunta modificada por el TSJNL quedó así: “¿Te gustaría que los ayuntamientos

de Monterrey y San Pedro Garza García gestionen con las autoridades correspondientes el desarrollo de un proyecto de movilidad sustentable Constitución-Morones Prieto en las orillas del río Santa Catarina (que puede incluir el uso recreativo y deportivo), en el tramo que corresponde al territorio de dichos municipios?” (TSJNL, 2018).

Por tanto, se emitió la convocatoria correspondiente por parte de la CEENL y se imprimieron las boletas de consulta popular con la interrogante en los términos aprobados por el TSJNL, esto junto con la pregunta de la consulta popular estatal (CEENL, 2018d).

No obstante, como se indicó, la Sala Regional Monterrey del TEPJF, mediante sentencia dictada en el expediente SM-JRC-116/2018, determinó que era improcedente la petición, debido a que consideró que el promovente presentó su solicitud en representación de un partido político y en la LPCNL no se señala que los partidos políticos estén facultados para presentar solicitudes de consulta popular (TEPJF, 2018).

Esto es, Samuel García se señaló en su solicitud de consulta popular como dirigente partidista, al identificarse como coordinador estatal operativo del partido MC, de ahí que se estimó que no tenía legitimación para solicitar la realización de la consulta popular.

Cabe mencionar que la sentencia indicada se emitió el 16 de junio de 2018, dos semanas antes de que tuviera lugar la jornada de consulta popular, por lo que las boletas de la consulta ya se encontraban impresas. Sin embargo, no fue necesaria la reimpresión, en tanto que, previamente, la CEENL había determinado incorporar en una sola papeleta la pregunta de la consulta popular estatal y la relativa a la consulta municipal de Monterrey y San Pedro Garza García; por ende, aunque se hubieren respondido ambas preguntas, sólo se computaron los votos respecto de la consulta estatal y las respuestas sobre la consulta municipal carecieron de efectos jurídicos.

Difusión de las posturas a favor y en contra

En el artículo 34 de la LPCNL se prevé que la CEENL realizará la organización, el desarrollo y el cómputo de votos de la consulta popular; garantizará

la equitativa y la imparcial difusión de las opciones que se presenten a la ciudadanía, y declarará los efectos del resultado.

La consulta popular, al ser el primer ejercicio de esta naturaleza en el estado de Nuevo León, supuso un reto reglamentario para la CEENL. Lo anterior, en parte, porque el Congreso de Nuevo León, conforme a lo previsto en el artículo tercero transitorio de la LPCNL, debió haber expedido y realizado las adecuaciones a la legislación secundaria en un plazo no mayor a 180 días hábiles; situación que no aconteció.

Uno de los retos para la CEENL fue garantizar la equitativa y la imparcial difusión de las opciones de pregunta que se iban a presentar a la ciudadanía, por lo que se emitieron las Reglas para la Difusión de las Consultas Populares que se Celebren en el Proceso Electoral 2017-2018 (CEENL, 2017d).

De acuerdo con el segundo artículo de las Reglas, en virtud de que las consultas populares tienen como origen la participación ciudadana, se crearon grupos de representación a través de los cuales la ciudadanía podría participar eligiendo a favor o en contra de cualquiera de las opciones de consulta.

En el grupo de representación a favor, se garantizó la presencia del peticionario de la consulta, vía un representante. Se previó también que, en caso de que únicamente se registraran ciudadanos a favor de una sola de las opciones, se realizaría un panel de exposición de motivos.

Con la creación de estas figuras, el objetivo de la CEENL fue poner los temas de la consulta en la arena del debate público, y que la ciudadanía de Nuevo León y de los municipios de Monterrey y San Pedro Garza García contaran con la mayor información posible respecto de los argumentos a favor y en contra de las opciones objeto de consulta.

En el caso de la petición de consulta popular municipal relativa al proyecto de movilidad sustentable en las orillas del río Santa Catarina, se crearon grupos de representación tanto a favor como en contra. No obstante, el peticionario no designó representante, a pesar de que tenía un asiento garantizado en el grupo de representación a favor.

Se llevaron a cabo reuniones de trabajo entre los integrantes de las posturas a favor y en contra, con la finalidad de construir los argumentos que serían difundidos, igualitariamente, en la campaña de la consulta por parte de la CEENL.

En el desarrollo de las reuniones se generó un buen ambiente de debate e, incluso, hubo puntos de encuentro entre ambas posturas. Desafortunadamente, al no contar con la representación del peticionario de la consulta, no fue posible solventar dudas de carácter técnico y sobre los alcances del proyecto.

Como se mencionó, el 16 de junio de 2018, el TEPJF declaró improcedente dicha solicitud, por lo cual quedó sin efectos su tramitación, incluyendo los grupos de representación.

En el caso de la consulta popular estatal, únicamente se registraron ciudadanos a favor, incluido el representante del gobernador del estado, lo que dio lugar a la creación de un panel de exposición de motivos.

El 22 de junio de 2018, se llevó a cabo el panel de exposición de motivos con la intervención del representante del gobernador, quien expuso sus argumentos a favor para que los parques a cargo del estado estuvieran equipados con casetas de primeros auxilios. Dicho panel fue transmitido por las redes sociales de la CEENL⁵ y a través del canal de televisión estatal.

Retos y perspectivas

Hay diversos aspectos de la consulta popular que no están regulados, que se prevén de manera incompleta, o bien, cuya formulación abierta, a pesar de estar contemplados en la ley, deriva en un amplio margen de decisión del operador administrativo para la emisión de normas reglamentarias, con las implicaciones que esto puede generar, atendiendo a su naturaleza no legislativa.

Por supuesto, de ser necesario, serán decisiones que en su momento deberán adoptarse en el Consejo General de la CEENL, a efecto de dotar de operatividad al referido mecanismo de participación ciudadana, lo cual tendrá que estar respaldado con un estudio exhaustivo y completo que se realice al respecto.

⁵ Para revisar una grabación del panel de exposición de motivos, véase CEENL (2018h).

Barrera numérica del porcentaje mínimo del listado nominal

En Nuevo León se ha establecido que los requisitos para que el resultado de la consulta popular sea vinculante son que se obtenga una mayoría respecto de la votación total y que esa mayoría corresponda a 40 % de la lista nominal de electores.⁶

Se trata de una carga mayor a la establecida a nivel federal, en la que se exige que la participación total (no la opción mayoritaria) corresponda a 40% del listado nominal.

Es decir, a nivel federal basta con que la participación ciudadana total sea de 40 % de la lista nominal para que el resultado sea vinculante, mientras que en el ámbito estatal no sólo se requiere que participe 40 % de los votantes, sino que, además, es necesario que la opción ganadora obtenga una cantidad de votos equivalente a 40 % de la lista nominal.

En el ámbito local, de acuerdo con las iniciativas legislativas presentadas con motivo de la LPCNL,⁷ se contemplaba un porcentaje máximo de votación de 20 % de la lista nominal. Sin embargo, una vez que se aprobó la Ley, el porcentaje aumentó a 40 %, sin que en el debate legislativo se haya asentado alguna propuesta o sugerencia para efectuar el cambio (Congreso del Estado de Nuevo León, 2016a).

Una posible explicación a la modificación podría ser que quisieron equiparar dicha exigencia con la establecida para la revocación de mandato, en la cual también se requiere que el porcentaje que vote equivalga a 40 % del listado nominal.

Con ello, se presenta un verdadera *barrera numérica* que puede afectar de manera importante o anular por completo las posibilidades de que la consulta popular constituya un mecanismo eficaz de participación ciudadana.

Ante el requerimiento de obtener una elevadísima cantidad de votos en relación con el porcentaje de ciudadanos que ordinariamente sufraga en una elección, la presentación de un tema difícil o discutible tendrá pocas

⁶ Al respecto, puede consultarse CEENL (2018e).

⁷ Para mayor información, véanse Congreso del Estado de Nuevo León (2013, artículos 26 y 37; 2014, artículos 16 y 30; 2015a, artículos 26 y 37; 2015b, artículos 26 y 39, y 2015c, artículo 62).

posibilidades de lograr el objetivo de ser vinculante, pues, incluso si logra un porcentaje alto de aprobación o rechazo, el que un sector menor discrepe puede significar que el resultado no obtenga el carácter de obligatorio.

Lo dicho puede verse con claridad en el reciente ejercicio de consulta popular realizado en las elecciones ordinarias, en el cual, como se señaló, se presentó una pregunta que no generó mucha discusión, al tratarse de una propuesta de salud con la que la abrumadora mayoría estuvo de acuerdo.

En efecto, las 1 929 049 personas que votaron por el *sí* equivalen a 91.92 % de la participación total de 2 098 612 votos. Una cifra altísima. Sin embargo, esa misma cantidad sólo constituye 49.46 % del listado nominal (3 900 538 votantes).

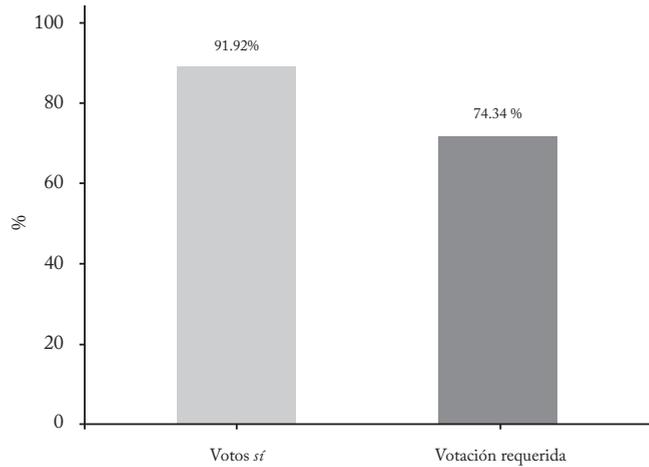
Por tanto, si bien esa cantidad fue suficiente para sobrepasar la barrera numérica de 40 % de la lista nominal, lo cierto es que con ese índice de participación, de 53.80 % (2 098 612 de 3 900 538), la cifra mínima para sobrepasar esa barrera era de 74.34 % de la cantidad total de votantes. Una cifra también altísima.

Es decir, si hubieran votado por el *sí* o por el *no* menos de las tres cuartas partes del total, la consulta popular se hubiera quedado en un mero ejercicio estadístico sin carácter vinculante. Bastaba una cuarta parte para hacer ineficaz el ejercicio.

Para ilustrar lo anterior, se muestran las figuras siguientes, en las cuales se puede percibir que 40 % de la lista nominal se traduce en una verdadera *barrera numérica*, en tanto se requiere obtener un elevado porcentaje respecto de la votación total para que pueda lograrse el efecto vinculante.

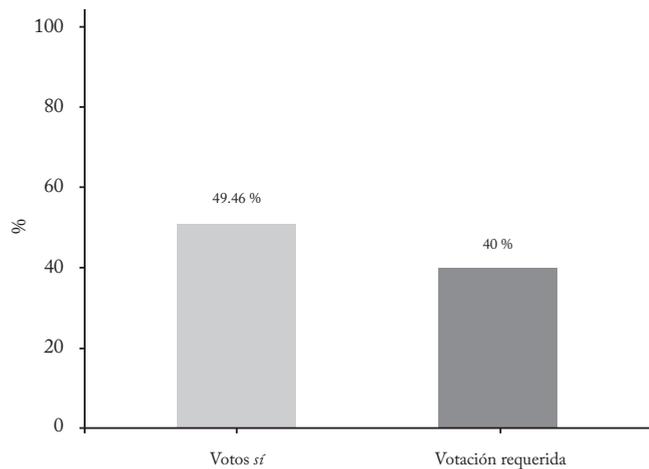
Lista nominal de electores:	3 900 538
Votación total emitida:	2 098 612 (53.80 % de participación)

Figura 3. Carácter vinculante de la consulta popular 2018 respecto de la votación emitida



Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2018e).

Figura 4. Carácter vinculante de la consulta popular 2018 respecto de la lista nominal de electores

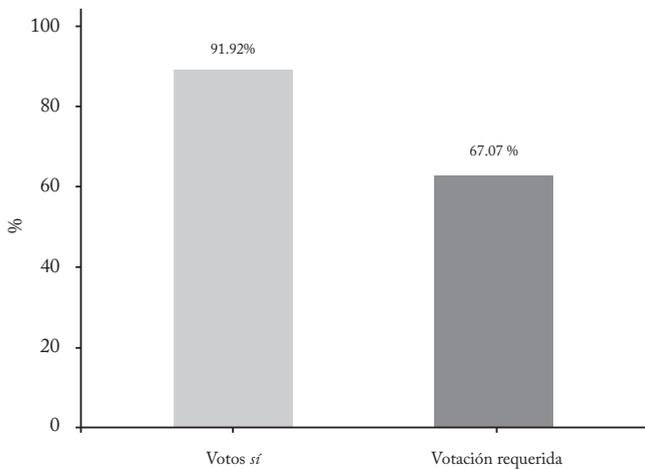


Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2018e).

Veamos un par de escenarios hipotéticos considerando la participación ciudadana en los comicios de 2012 y 2015, a efecto de establecer el porcentaje de la votación total que hubiera sido necesaria para lograr el carácter vinculante para el resultado de la consulta popular, con esas condiciones y tomando como punto de referencia una votación de 91.92 % por el *sí*, como ocurrió en la consulta de 2018.

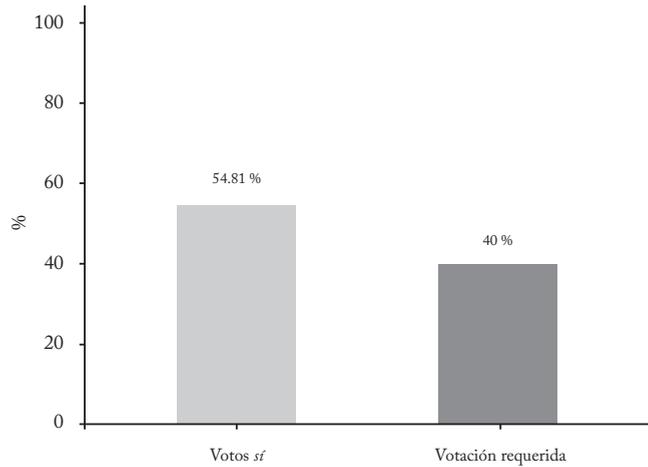
Lista nominal de electores: 3 324 155
 Votación total emitida: 1 982 375 (59.63 % de participación)

Figura 5. Carácter vinculante de una consulta popular en 2012 respecto de la votación emitida (escenario hipotético)



Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2013).

Figura 6. Carácter vinculante de una consulta popular en 2012 respecto de la lista nominal de electores (escenario hipotético)

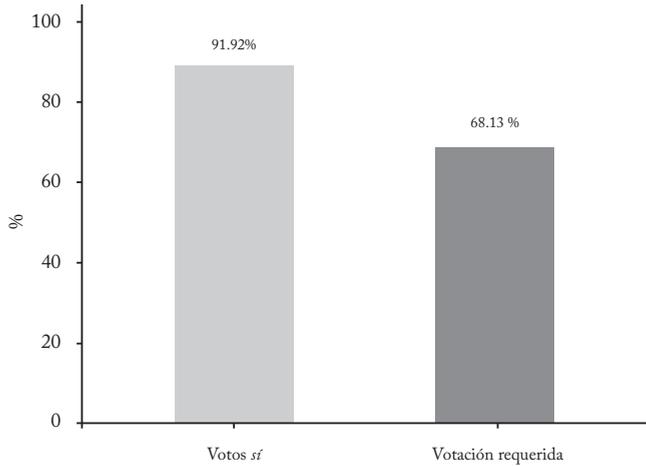


Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2013).

Respecto a las elecciones de 2015, se presenta lo siguiente:

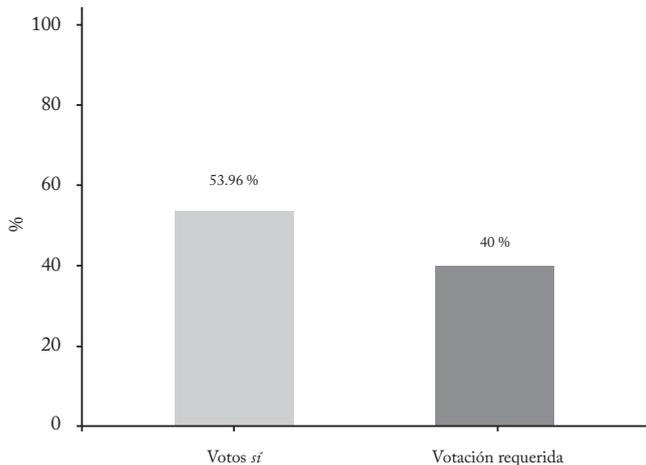
Lista nominal de electores:	3 560 457
Votación total emitida:	2 090 280 (58.7 % de participación)

Figura 7. Carácter vinculante de una consulta popular en 2015 respecto de la votación emitida (escenario hipotético)



Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2016b).

Figura 8. Carácter vinculante de una consulta popular en 2015 respecto de la lista nominal de electores (escenario hipotético)



Fuente: Elaboración propia con base en CEENL (2016b).

En ese sentido, es evidente que, ante una interrogante difícil o complicada que polarice a la población, la consulta popular va tener muy pocas posibilidades de ser efectiva, pues será altamente improbable que alcance un porcentaje suficiente para lograr el carácter de vinculante.

Por otro lado, si se llegara a considerar que la consulta popular también puede realizarse en año no electoral, incluso con una regulación como la establecida en el ámbito federal, bastaría que el porcentaje de participación bajara a menos de 40 % del listado nominal para que el resultado de la consulta estuviera condenado a carecer de carácter vinculante.

La ventaja que tiene llevarla a cabo el mismo día de la elección es que, de alguna manera, se garantiza la participación en las urnas. De lo contrario, se corre el riesgo de que ésta sea muy escasa.

A guisa de ejemplo, en la elección extraordinaria del 23 de diciembre de 2018 del municipio de Monterrey, capital de Nuevo León, hubo una participación de 33 %. Si este mismo porcentaje de participación lo tuviera una consulta popular, al ser menor a 40 %, el resultado no tendría efecto vinculante.

Por otra parte, si comparamos esta exigencia con la del resto de las entidades federativas, encontramos que Nuevo León presenta la barrera numérica más alta y difícil de sortear de todo el país.

Enseguida se presenta la tabla 4, en la que se muestran los requisitos que se exigen en las entidades federativas para que sea vinculante el resultado obtenido a través de consulta popular, plebiscito o referéndum, según el caso.⁸ No se incluyen Puebla, Campeche ni el Estado de México, dado que no cuentan con legislación que regule la consulta popular o alguna figura equivalente. Tampoco se contempla Nuevo León, para no repetir la información que se aborda en el resto de los apartados de este trabajo.

Los requisitos se dividen en dos rubros: participación y mayoría exigida. Respecto de la participación, se especifica si se usa como parámetro la lista

⁸ En algunos casos, como Nuevo León, se considera la consulta popular como una categoría general, con las subcategorías referéndum y plebiscito. Se trata de tres categorías distintas en otras entidades, como Baja California, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Jalisco, Quintana Roo, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.

nominal de electores, el padrón electoral o el censo poblacional. Por cuanto hace a la columna relativa a la mayoría, se hace la distinción entre mayoría *simple*, que se refiere al caso en que una opción obtiene más votos que la otra, sin requerir un porcentaje específico (teniendo en cuenta la posibilidad de que se presenten votos nulos); *absoluta*, cuando se obtiene 50 % más uno de los votos, y *calificada*, en aquellos casos en que se exige un porcentaje específico. Además, en esta misma columna se precisa si se exige que la mayoría obtenida sea equivalente a algún porcentaje de la lista nominal o algún otro parámetro.

Tabla 4. Requisitos para hacer vinculante el resultado en las entidades federativas

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Aguascalientes	Plebiscito	40 % del padrón electoral	No se exige el requisito	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes
	Referéndum	40 % del padrón electoral	Mayoría absoluta del padrón electoral (constitucional)	
Baja California	Consulta popular	20 % de la lista nominal	No se exige el requisito	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California
	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a 10 % de la lista nominal	
	Referéndum	20 % de la lista nominal de la elección de diputados (constitucional); 10 % de la lista nominal de la elección de diputados (legislativo)	Mayoría simple en más de la mitad de los municipios que conforman el estado (constitucional); mayoría simple (legislativo)	

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Baja California Sur	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría calificada (dos terceras partes de la votación)	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur
	Referéndum	Más de 50 % de la lista nominal (legislativo)	Mayoría simple (legislativo); mayoría calificada (dos terceras partes de 50 % de la lista nominal) (constitucional)	
Coahuila	Consulta popular	No vinculante	No vinculante	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza
	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a 20 % de la lista nominal	
	Referéndum	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a 20 % de la lista nominal	
Colima	Plebiscito	Una tercera parte de la lista nominal (ejecución de obra)	Mayoría absoluta de ciudadanos de los municipios afectados (crear o	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
			suprimir municipios); mayoría absoluta (ejecución de obra)	
	Referéndum	Una tercera parte de la lista nominal	Mayoría absoluta	
Chiapas	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a 10 % del padrón electoral	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas
	Referéndum	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a 10 % de la lista nominal	
	Consulta popular	10 % de la lista nominal	No se exige el requisito	
Chihuahua	Plebiscito	Estatal: 15 % de la lista nominal Municipal: a) 25 % de la lista nominal, menor o igual a 5000 personas	No se exige el requisito	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua

Estado	Instrumento	Requisitos	Fuente		
		<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center;">Participación</td> <td style="width: 50%; text-align: center;">Mayoría</td> </tr> </table>	Participación	Mayoría	
Participación	Mayoría				
		<ul style="list-style-type: none"> b) 20 % de la lista nominal, mayor a 5000 personas y hasta 50 000 c) 15 % de la lista nominal, mayor a 50 000 y hasta 150 000 personas d) 10 % de la lista nominal, mayor a 150 000 personas 			
	Referéndum	<ul style="list-style-type: none"> a) 15 % de la lista nominal (constitucional) b) 10 % de la lista nominal (legislativo y administrativo) c) Administrativo municipal: <ul style="list-style-type: none"> • 25 % de la lista nominal, menor o igual a 5000 personas • 20 % de la lista nominal, mayor a 5000 personas y hasta 50 000 • 15 % de la lista nominal, mayor a 50 000 y hasta 150 000 personas • 10 % de la lista nominal, mayor a 150 000 personas 	Mayoría simple		

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Ciudad de México	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a una décima parte de la lista nominal	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal
	Referéndum	No vinculante	No vinculante	
Durango	Consulta popular	No vinculante	No vinculante	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango
	Plebiscito	50 % de la lista nominal (estatal o municipal)	a) Mayoría absoluta (estatal) b) Mayoría calificada (60 % de votación) (municipal)	
Guanajuato	Referéndum	50 % de la lista nominal (estatal o municipal)	a) Mayoría absoluta (estatal) b) Mayoría calificada (60 % de votación) (municipal)	
	Plebiscito	50 % de la lista nominal (estatal o municipal)	a) Mayoría absoluta (estatal) b) Mayoría calificada (60 % de votación) (municipal) c) Mayoría calificada (70 % de votación) (nuevo municipio)	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
	Referéndum	50 % de la lista nominal (estatal o municipal); 60 % de la lista nominal (constitucional)	a) Mayoría absoluta (estatal) b) Mayoría calificada (60 % de votación) (municipal) c) Mayoría calificada (60 % de votación) (constitucional)	
Guerrero	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a una décima parte de la lista nominal	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
	Referéndum	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida	
Hidalgo	Consulta popular	40 % de la lista nominal	No se exige el requisito	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo
Jalisco	Consulta popular	33 % de los habitantes de la demarcación territorial del censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)	Mayoría absoluta	Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco
	Plebiscito	33 % de la lista nominal	Mayoría absoluta	

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
	Referéndum	33 % de la lista nominal	Mayoría absoluta	
Michoacán	Plebiscito	40 % equivalente a la votación válida de la elección inmediata anterior	Mayoría calificada (60 % de votación)	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo
	Referéndum	40 % equivalente a la votación válida de la elección inmediata anterior	Mayoría calificada (60 % de votación)	
Morelos	Plebiscito	15 % de la lista nominal (Ejecutivo); 13 a 15 % de la lista nominal (municipio)	No se exige el requisito	Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos
	Referéndum	a) 15 % de la lista nominal (legislativo) b) 13 % de la lista nominal (municipal)	a) Mayoría simple (legislativo) b) Mayoría simple (municipal)	
Nayarit	Plebiscito	50 % de la lista nominal	Mayoría simple de la votación válida emitida	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit
	Referéndum	50 % de la lista nominal	Mayoría simple de la votación válida emitida	

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Oaxaca	Plebiscito	Más de 50 % de la lista nominal	Mayoría simple	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca
	Referéndum	Más de 50 % de la lista nominal	Mayoría simple	
Querétaro	Plebiscito	40 % de la lista nominal	Mayoría simple	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro
	Referéndum	40 % de la lista nominal (legislativo o municipal)	Mayoría simple (legislativo y municipal)	
Quintana Roo	Consulta popular	35 % de la lista nominal	Mayoría absoluta	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo
	Referéndum			
	Plebiscito			
San Luis Potosí	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría calificada (dos terceras partes de la votación válida emitida)	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí
	Referéndum	No vinculante	No vinculante	

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Sinaloa	Plebiscito	40 % de la lista nominal (estatal o municipal)	Mayoría simple (estatal y municipal)	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa
	Referéndum	40 % de la lista nominal	Mayoría simple	
Sonora	Consulta popular	No vinculante	No vinculante	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora
	Plebiscito	Estatal: a) 35 % de la lista nominal b) Menor a 35 % de la lista nominal Municipal: a) 40 % de la lista nominal b) Menor a 40 % de la lista nominal	Estatal: a) Mayoría simple b) Mayoría simple que represente 20 % de la lista nominal Municipal: a) Mayoría simple b) Mayoría simple que represente 25 % de la lista nominal	
	Referéndum	Legal: a) 35 % de la lista nominal b) Menor a 35 % de la lista nominal Constitucional: a) 40 % de la lista nominal b) Menor a 40 % de la lista nominal	Legal: a) Mayoría simple b) Mayoría simple que represente 20 % de la lista nominal Constitucional: a) Mayoría simple y que corresponda a la mayoría de los municipios	

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Tabasco			b) Mayoría simple que represente 25 % de la lista nominal y que corresponda a la mayoría de los municipios	
	Plebiscito	Más de 30 % de la lista nominal	Mayoría calificada (60 % de la votación)	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco
Tamaulipas	Referéndum	Más de 30 % de la lista nominal	Mayoría calificada (60 % de la votación válida emitida)	
	Consulta popular	40 % de la lista nominal	No se exige el requisito	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas
	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida y que corresponda a una tercera parte del padrón electoral	
	Referéndum	No vinculante	No vinculante	

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Tlaxcala	Plebiscito	30 % del padrón electoral (estatal o municipal)	a) Mayoría absoluta (estatal) b) Mayoría absoluta (municipal) c) Mayoría calificada (dos terceras partes de los votantes y que tengan residencia en el municipio) (nuevo municipio) d) Mayoría calificada (dos terceras partes de los votantes y que tengan residencia en la comunidad) (cambio de régimen de elección de presidentes de comunidad)	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala
	Referéndum	Legislativo: a) 30 % del padrón electoral (estatal) b) 30 % del padrón electoral (municipal) Constitucional: 40 % del padrón electoral	Legislativo: a) Mayoría absoluta (estatal) b) Mayoría absoluta (municipal) Constitucional: mayoría calificada (60 % de votación)	
Veracruz	Consulta popular	40 % de la lista nominal	No se exige el requisito	Ley de Referendo, Plebiscito, Inicialmente Ciudadana y Consulta Popular

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple	para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
	Referendo	No se exige el requisito	Mayoría simple	
Yucatán	Plebiscito	20 % de la lista nominal (municipal o estatal)	<p>a) Mayoría simple (municipal y estatal)</p> <p>b) Mayoría simple que corresponda a 2 % de los habitantes en más de la mitad de los municipios (estatal)</p>	Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán
	Referéndum	<p>a) 20 % de la lista nominal (municipal)</p> <p>b) 20 % de la lista nominal (estatal)</p> <p>c) Una tercera parte de la lista nominal (constitucional)</p>	<p>a) Mayoría simple (municipal)</p> <p>b) Mayoría simple que corresponda a 2 % de los habitantes en más de la mitad de los municipios (estatal)</p> <p>c) Mayoría simple que corresponda a 2 % de los habitantes en más de la mitad de los municipios (constitucional)</p>	

Estado	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Zacatecas	Plebiscito	No vinculante	No vinculante	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas
	Referéndum	No vinculante	No vinculante	

Fuente: Elaboración propia con base en Congreso del Estado de Aguascalientes (2018), Congreso del Estado de Baja California Sur (2017), Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (2001), Congreso del Estado de Colima (2000), Congreso del Estado de Chihuahua (2017), Congreso del Estado de Chiapas (2017), Congreso del Estado de Chihuahua (2018), Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2004), Congreso del Estado de Durango (2012), Congreso del Estado de Guanajuato (2002), Congreso del Estado de Guerrero (2008), Congreso del Estado de Hidalgo (2015), Congreso del Estado de Jalisco (2019), Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2015), Congreso del Estado de Morelos (2017), Congreso del Estado de Nayarit (2012), Congreso del Estado de Oaxaca (2018), Congreso del Estado de Querétaro (2012), Congreso del Estado de Quintana Roo (2018), Congreso del Estado de San Luis Potosí (2008), Congreso del Estado de Sinaloa (2012), Congreso del Estado de Sonora (2010), Congreso del Estado de Tabasco (2007), Congreso del Estado de Tamaulipas (2001), Congreso del Estado de Tlaxcala (2007), Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2000), Congreso del Estado de Yucatán (2007), Congreso del Estado de Zacatecas (2001).

El caso de Guanajuato es el que más se acerca al requisito exigido en Nuevo León. Para el referéndum constitucional, se requiere una participación de 60 % del listado nominal, además de una mayoría calificada de 60%. Sin embargo, lo cierto es que esa combinación se traduce en 36 % del listado nominal (60 % de 60 % de la lista nominal), la cual, si bien sigue siendo una exigencia alta, es menor a la de Nuevo León, 40 % del listado nominal.

En el rubro, en los estados de Baja California Sur, Durango, Guanajuato, Oaxaca y Nayarit se exige una participación de 50 % o más del listado nominal; no obstante, en ninguno de ellos se pide que la opción ganadora corresponda a esa cifra.

En los casos en que se exige una mayoría simple (por ejemplo, en Baja California Sur —referéndum legislativo— y Nayarit) o absoluta (como en Durango y Guanajuato —plebiscito y referéndum estatales—), basta con que una opción obtenga una votación equivalente a 26 % de la lista nominal para lograr un resultado vinculante. También un porcentaje menor al de Nuevo León.

De igual manera, la mayoría calificada de 60 % resulta ser una exigencia menos alta que en Nuevo León, al usarse como referencia la participación total de 50 % (tal como en Durango y Guanajuato —plebiscito y referéndum municipales—), pues el porcentaje de la lista nominal exigido termina siendo de 30 %.

Finalmente, si bien hay entidades que combinan la exigencia de la mayoría con una equivalencia del listado nominal (como Baja California —plebiscito—, Baja California Sur —referéndum constitucional—, Coahuila, Chiapas, Ciudad de México y Sonora) en todos ellos el porcentaje es menor a 40 %.

Siguiendo con el análisis comparativo, a continuación se presenta un cuadro en el que se sintetizan los requisitos que se exigen en diversos países para que el resultado sea vinculante.

Tabla 5. Requisitos para hacer vinculante el resultado en otros países

País	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Argentina	Consulta popular	35 % de la lista de electores*	Mayoría simple	Ley 25.432. Consulta Popular Vinculante y No Vinculante
Chile	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría simple	Ley 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios
	Plebiscito comunal	Más de 50 % de la lista de electores	No se exige el requisito	Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
Colombia	Consulta popular	Una tercera parte de la lista de electores	Mayoría absoluta de la votación válida	Ley Estatutaria 1757. Por la cual se Dictan Disposiciones en Materia de Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática
	Plebiscito	Más de 50 % de la lista de electores	No se exige el requisito	
	Referendo	No se exige el requisito	Mayoría absoluta y que represente a una cuarta parte de la lista de electores	
Costa Rica	Referéndum	30 % de la lista de electores para legislación	No se exige el requisito	Constitución Política de la República de Costa Rica

País	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
			ordinaria; 40 % de la lista de electores para reformas constitucionales	
Ecuador	Consulta popular	No se exige el requisito	Mayoría absoluta de la votación válida emitida	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador
	Referéndum	No se exige el requisito	Mayoría absoluta de la votación válida emitida	
España	Referéndum	No se exige el requisito	Mayoría simple de la votación válida emitida en cada provincia	Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum
Gran Bretaña	Referéndum	No vinculante	No vinculante	Political Parties, Elections and Referendums Act 2000
Suiza	Referéndum	No se exige el requisito	Mayoría simple	Federal Constitution of the Swiss Confederation
Uruguay	Plebiscito	No se exige el requisito	Mayoría absoluta que represente 35 % de la lista de electores	Constitución de la República Oriental del Uruguay
	Referéndum	No se exige el requisito	Mayoría absoluta de la votación válida	Ley 16.017. Ley de Elecciones

País	Instrumento	Requisitos		Fuente
		Participación	Mayoría	
Venezuela	Referendo	25 % de la lista de electores	Mayoría simple	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

*Lista de electores. En sus diversas menciones, se refiere a los ciudadanos habilitados para votar en la comuna, el censo electoral, el registro cívico nacional, el registro civil y electoral. Fuente: Elaboración propia con base en Congreso de la Nación Argentina (2001), Congreso Nacional de Chile (2017a), Congreso Nacional de Chile (2017b), Congreso de Colombia (2015), Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica (1949), Congreso Nacional de la República del Ecuador (2009), Cortes Generales de España (1980), Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2000), Asamblea Federal de Suiza (1999), Asamblea General de Uruguay (1967), Asamblea Nacional de Uruguay (1989), Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (1999).

Como puede verse, solamente en el caso de Uruguay se exige que la opción que obtenga la mayoría sea, además, equivalente a un porcentaje de 35 % de la lista de electores de dicho país, lo cual, ciertamente, es un requisito alto, aunque menor a la cifra requerida en Nuevo León.

Con base en el análisis comparativo expuesto, es factible concluir que en la entidad que nos ocupa se establece el requisito más alto y difícil de sortear de México, e, incluso, el más complicado en comparación con diversos países que contemplan la consulta popular o un mecanismo equivalente.

En ese sentido, se considera que el porcentaje de 40 % del listado nominal constituye una verdadera *barrera numérica* que no abona para el ejercicio ni el fortalecimiento de la participación ciudadana, por lo cual se estima que sería necesario modificar la LPCNL, a fin de que:

- a) No sea necesario alcanzar 40 % del listado nominal.
- b) Se mida el porcentaje requerido con base en la votación emitida, a efecto de que sea vinculante y que se logre un triunfo con 50 % o quizás un poco más, 55 o 60 %, de los sufragios dados.
- c) Si no es posible lo anterior, homologar los criterios con los establecidos a nivel federal, y que 40 % sea sólo una exigencia para la participación total y no para la opción mayoritaria.

Barrera temática o aspectos vedados

Como se señaló, en la LPCNL se establecen algunas temáticas que no pueden ser objeto de consulta (véase la página 53).

Las determinaciones y los criterios que emita el TSJNL en relación con los temas que pueden o no ser objeto de consulta constituyen un aspecto de vital relevancia para el funcionamiento óptimo y eficaz de las consultas populares.

En efecto, servirían de poco o de nada los esfuerzos que se realicen para cumplir los requisitos exigidos legalmente (sobre todo en las solicitudes ciudadanas), si no se logra superar la *barrera temática* que se erige con motivo de los asuntos prohibidos en la ley. Esto, por cierto, da pauta a una sugerencia de modificación respecto del orden que se sigue en el procedimiento (lo cual se detalla líneas adelante).

Siguiendo el ejemplo de lo acontecido a nivel federal, podemos considerar que el TSJNL, al analizar la legalidad de la pregunta, es competente para revisar si se respetan o no esas restricciones temáticas, tal como lo ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) con las solicitudes de consulta popular presentadas en el ámbito nacional.

Ahora bien, en Nuevo León se han presentado al menos un par de casos en los que se supera la etapa de la revisión judicial, con la solicitud de consulta popular referente a equipar los parques públicos con botones de auxilio y la relativa a desarrollar un proyecto de movilidad sustentable en el río Santa Catarina.

No obstante, en las sentencias dictadas con motivo de dichas peticiones no se llevó a cabo un análisis para verificar si se incurrió o no en alguna de las temáticas restringidas, sino que el examen se enfocó principalmente en revisar aspectos competenciales que se tocaban con la respectiva pregunta, acorde con lo descrito en apartados anteriores.

Pues bien, lo cierto es que, de haberse efectuado el referido análisis de las barreras temáticas, el panorama no parece muy alentador si se atiende a lo acontecido a nivel federal.

En la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) se establecen como temáticas prohibidas las siguientes:

Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

- I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- III. La materia electoral;
- IV. Los ingresos y gastos del Estado;
- V. La seguridad nacional, y
- VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

(Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2014)

Con base en esas restricciones temáticas, la SCJN ha rechazado todas las solicitudes de consulta popular. Veamos.

Tabla 6. Criterios sostenidos por la SCJN

Exp.	Pregunta	Sentido	Síntesis del criterio
1/2014	¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?	Inconstitucional, por referirse a <i>ingresos del Estado</i>	“La materia de la consulta popular que se analiza se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución federal, por lo que, [está] <i>inmerso en el concepto de ingresos</i> , respecto del cual el apartado 3.o de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014a, p. 15; cursivas nuestras)
2/2014	¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por la Coneval?	Inconstitucional, por referirse a <i>ingresos y gastos del Estado</i> y restringir el <i>derecho humano</i> de los trabajadores	“El objeto de la consulta es <i>inconstitucional por referirse a los ingresos y gastos del Estado y por restringir el derecho humano social de los trabajadores reconocido por la Constitución federal</i> ” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014b, p. 12; cursivas nuestras). “La consulta pretende que se utilice una base diferente a la constitucionalmente

Exp.	Pregunta	Sentido	Síntesis del criterio
3/2014	¿Estás de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?	Inconstitucional, por referirse a <i>ingresos del Estado</i>	<p>prevista para la cuantificación del salario mínimo, lo que deriva en un menoscabo del derecho contenido en el artículo 123 de la Constitución, puesto que dejaría de atenderse a los parámetros otorgados por el constituyente para la fijación del salario mínimo, sustituyéndose una base constitucional por una base de legalidad” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014b, p. 10)</p> <p>“Al estar formulada en términos integrales respecto de todas las provisiones constitucionales en materia energética, contenidas en el Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 20 de diciembre de 2013, <i>su desabogo necesariamente incidiría con relación a la vigencia de determinadas disposiciones constitucionales que regulan el origen y destino de los recursos derivados de los ingresos de la industria petrolera</i>” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014c, p. 60; cursivas nuestras)</p>

Exp.	Pregunta	Sentido	Síntesis del criterio
4/2014	¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?	Inconstitucional, por referirse a la <i>materia electoral</i>	<p>“La materia sobre la que versa <i>la petición de consulta popular a que se refiere este expediente</i> no implica únicamente una cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que, como lo ha considerado este Alto Tribunal, <i>acarrea directamente diversas consecuencias sobre el sistema electoral</i> por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos—, en su caso, de candidatos independientes— en las Cámaras del Congreso de la Unión, <i>este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular</i>” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014d, p. 23; cursivas nuestras)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014a, b, c y d).

Esencialmente, se da como razón que se incide en algunos de los temas prohibidos legalmente: derechos humanos, ingresos y gastos del Estado, así como materia electoral (véase el artículo 35, fracción VIII, tercer apartado, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Instituto Electoral del Estado de México, 2017).

En ese sentido, se aprecia un claro panorama en el que las restricciones establecidas legalmente forman una verdadera *barrera temática* que, desafortunadamente, podría constituirse como el gran freno a la participación ciudadana, en cuanto a que restringe la posibilidad de intervenir en asuntos de gran relevancia para el país.

En particular, es de llamar la atención la restricción referente a no tener incidencia en temas relacionados con *ingresos o gastos del Estado*, pues tres de las solicitudes de consulta popular presentadas a nivel nacional fueron rechazadas por ese motivo.

Una restricción muy similar, casi igual para efectos prácticos, se contempla en el ámbito local, al indicar que no pueden ser objeto de consulta *materias de carácter tributario o de egresos*.

En esas condiciones, cabría preguntarse lo siguiente: ¿cuál proyecto de gran relevancia no está directa o indirectamente relacionado con ingresos o egresos del Estado?

Esto es, el TSJNL podría establecer una interpretación que diera un amplio alcance a las prohibiciones legales y restringiera las posibilidades para las materias de consulta, siguiendo criterios como los adoptados por la SCJN, la cual, por ejemplo, señaló que la prohibición de referirse a *ingresos del Estado* tiene tal alcance que impide que se realicen consultas sobre el régimen de contratos del sector energético, de la propia reforma energética y del salario mínimo.

Por el contrario, la autoridad judicial podría adoptar una posición en la que delimite la extensión de las materias vedadas, ciñéndose a aquellos aspectos que se relacionen directamente con los temas prohibidos, absteniéndose de establecer un vínculo que indirectamente los relacione con algún asunto no permitido.

Por ejemplo, en el caso de la interrogante de la consulta que se validó por parte del TSJNL, relacionada con el equipamiento de parques con casetas

de primeros auxilios, lo cierto es que el planteamiento de la pregunta y la temática poco controversial parecían mostrar muy poca o nula vinculación con el tema de los *egresos*; sin embargo, de haberse seguido un criterio similar al de la SCJN, podría establecerse que el equipamiento referido se vincula con el tema prohibido indicado.

En efecto, en el panel de exposición de motivos organizado por la CEENL, el peticionario, a través del representante del Ejecutivo estatal, señaló que el equipamiento de los parques con casetas de primeros auxilios tendría un costo anual de 450 000 pesos para la infraestructura de cada caseta y otros 450 000 pesos para el personal de operación.⁹

Afortunadamente, el TSJNL no ha seguido la línea restrictiva que se ha instituido a nivel federal, pero será interesante la postura que adopte frente a las temáticas que se presenten con posterioridad, teniendo en cuenta la amplitud que pueden llegar a tener las limitaciones establecidas legalmente.

Por otra parte, ha habido otras entidades en las que se han planteado algunas interrogantes que han logrado llegar a las urnas para ser consultadas a la ciudadanía.¹⁰ Por ejemplo:

⁹ Sobre este punto, puede revisarse el minuto 17 de la grabación del panel, la cual está disponible en CEENL (2018h).

¹⁰ En las otras entidades cuentan con otra denominación, aunque, en esencia, se trata de figuras que se equiparan a la consulta popular de Nuevo León, en cuanto a que someten a consideración de la ciudadanía una determinada problemática mediante la emisión de votos en un procedimiento organizado por la autoridad electoral respectiva.

Tabla 7. Consultas en otras entidades federativas

Estado	Pregunta	Fecha de celebración
Ciudad de México	¿Debe o no debe realizarse el proyecto del corredor cultural Chapultepec-Zona Rosa en el tramo comprendido entre Lieja y la glorieta de Insurgentes?	6 de diciembre de 2015
Jalisco	¿Debe permanecer la ciclovía en el boulevard Marcelino García Barragán?	9 de julio de 2017
Querétaro	¿Está usted de acuerdo en que se concesione el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos en el municipio del Marqués, Querétaro?	16 de octubre de 2016

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Electoral del Distrito Federal (2015), Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2017) e Instituto Electoral del Estado de Querétaro (2016).

Pues bien, el TSJNL tiene ante sí la responsabilidad de establecer los alcances de las materias vedadas, lo que abrirá o cerrará la puerta para muchos temas que se podrían plantear en las consultas. Se estará al pendiente de lo que determine este tribunal.

Consulta popular en año no electoral

En el artículo 22 de la LPCNL se señala que la realización de las consultas populares debe llevarse a cabo *preferentemente* en la jornada electoral, mas no *exclusivamente* ese día. En el artículo 31, fracción II, entre los requisitos que se exigen para la convocatoria se contempla el de establecer “la fecha en que habrá de realizarse la consulta popular o de la jornada electoral” (Congreso del Estado de Nuevo León, 2016b). Lo dicho podría interpretarse en el sentido de que las consultas populares no solamente

pueden realizarse en la jornada comicial, sino un día distinto o, incluso, durante un año no electoral.

Ahora bien, cabe señalar que en la legislación no se contemplan directrices para determinar la fecha adecuada para su celebración o los plazos para las etapas que conforman su procedimiento ni tampoco se establece si se puede celebrar sólo una jornada de consulta popular por año o más de una.

Lo anterior, tomando en consideración que para arribar a las decisiones indicadas se deben ponderar aspectos de gran relevancia y variables cuyo análisis suele corresponder al ente legislativo, como las necesidades presupuestales, el contexto político, las condiciones sociales, etcétera.

Este tema fue retomado en 2019, año no electoral en Nuevo León, con motivo de un aviso de intención que fue reservado para que se solventara una vez concluido el proceso electoral (CEENL, 2017b).

En efecto, en el Consejo General de la CEENL se interpretó que la palabra *preferentemente* implica que la jornada electoral no es la única fecha en que puede celebrarse una consulta, de ahí que en 2019 se dio trámite a diversos avisos de intención presentados con el propósito de que se desarrolle la consulta popular en año no electoral.¹¹

Calificación inicial de la pregunta

Otro aspecto que valdría la pena considerar es la necesidad de replantearse el actual procedimiento de consulta popular en cuanto a que, al menos en el caso de las consultas solicitadas por los ciudadanos, sería conveniente invertir el orden para que, primero, pasen por el filtro del TSJNL, a efecto de que determine su legalidad y su trascendencia y, posteriormente, se realice el ejercicio de captación de firmas.

¹¹ Al respecto, véase CEENL (2019b, c, d, e, f, g y h).

De lo contrario, si al ciudadano primero se le impone la carga de recolectar firmas —como está en el actual modelo—, no tendrá la certeza de que, una vez recabadas las mismas, su solicitud va a prosperar en el TSJNL. Ello, teniendo en cuenta el esfuerzo y el costo que se requieren para recabar las firmas, pues, como se señalaba, de nada sirve seguir todo ese proceso si la pregunta resulta ser ilegal o intrascendente.

Calificación de la pregunta por el tribunal electoral local

Considerando que la participación en las consultas populares es un tema que se ubica en el campo de los derechos político-electorales de los ciudadanos, convendría analizar la pertinencia de que la legalidad y la trascendencia de la pregunta fueran evaluadas por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León (TEENL) y no por el TSJNL.

Lo anterior tiene aún más sentido si consideramos que el TEPJF podría llegar a asumir la competencia para revisar en última instancia la calificación de la pregunta. De establecer que la instancia inicial recayera en el TEENL, se seguiría con la relación ordinaria que se desarrolla entre el TEPJF y los tribunales electorales locales, lo cual no ocurre ordinariamente con los tribunales superiores de los estados y el TEPJF.

Uso de tecnologías informáticas

Un área de oportunidad por revisar en estos mecanismos de participación ciudadana es la relativa a la innovación y el uso de tecnologías. Por ejemplo, en la CEENL se adaptó y usó la aplicación móvil denominada “Apoyo ciudadano-INE”, diseñada para el registro y el procesamiento de los apoyos ciudadanos que recaban los aspirantes a candidatos independientes, a fin de que esa misma aplicación sirviera para recaudar los apoyos para la consulta popular (CEENL, 2019a).

Los requisitos que se exigen para el apoyo ciudadano de un candidato independiente son de naturaleza similar a los que se requieren para las

consultas populares, por lo que se consideró factible y conveniente adaptar el uso de dicha aplicación para efecto de agilizar la captación, el registro y, sobre todo, la revisión de los apoyos presentados.

De igual manera, en este artículo se considera que para incentivar y facilitar la participación de la ciudadanía podría establecerse que la votación se captara mediante el uso de la urna electrónica o, incluso, mediante el voto por Internet a través de una aplicación para computadoras, dispositivos tipo tableta o teléfonos celulares.

Lo anterior, haría más ágiles los procedimientos, abarataría costos en la organización de la consulta y generaría beneficios a la ecología, pues no sería necesaria la impresión de papeletas electorales.

Hoy en día se realizan millones de transacciones bancarias a través de las herramientas informáticas que proporcionan las instituciones financieras, con un alto grado de seguridad. Si confiamos a estos mecanismos nuestro patrimonio económico, es factible avanzar también confiando nuestro patrimonio de derechos políticos. Lo dicho, por supuesto, garantizando que se implementen las medidas de seguridad adecuadas y se favorezca la accesibilidad de la ciudadanía para ejercer sus derechos, respetando los principios rectores de la materia electoral.

Conclusiones

Las barreras numérica y temática desincentivan el uso de la consulta popular como mecanismo de democracia participativa

En el primer caso, debido a que la barrera de que la opción ganadora debe superar, al menos, 40 % de la lista nominal de electores impone un parámetro muy alto que será muy difícil de alcanzar, sobre todo, cuando el tema que se someta a consulta sea polémico o que no coincida con elecciones. Se trata del requisito más alto y complicado de sortear de México. Tampoco en el plano internacional se encuentra algún país que pida un porcentaje tan cuantioso.

Por lo anterior, se plantean algunas opciones concretas como propuestas de reforma: eliminar dicho requisito; usar la votación como parámetro

de referencia para fijar el porcentaje, no el listado nominal, o, cuando menos, establecerlo en los mismos términos de la legislación federal.

En cuanto a la barrera temática, uno de los asuntos prohibidos por la ley para someter a consulta se refiere a las materias de carácter tributario o de egresos. Con una interpretación rigurosa como la seguida por la SCJN, un gran número de temas podrían ser rechazados con el razonamiento de que aluden a cuestiones presupuestales.

No ha sucedido, por el momento, a nivel local. Habrá que analizar qué ocurre cuando se presenten cuestiones más polémicas. Se verá si el TSJNL sigue los criterios establecidos por la SCJN o instituye alguna interpretación que mantenga un cierto margen para las temáticas por consultar.

Con este orden de ideas, ambas barreras, tanto la numérica como la temática, pudieran generar efectos de alejamiento de la ciudadanía respecto al uso de estos instrumentos de participación ciudadana; una por el alto grado de exigencia y la otra ante la restricción de las temáticas, lo que erosionaría el modelo de democracia participativa en Nuevo León.

La consulta popular puede desarrollarse en año no electoral

En la LPCENL se establece que la fecha de la consulta será preferentemente el día de la jornada electoral. Esto provoca la pertinencia de analizar si en año no electoral la CEENL podría organizar consultas. Por otro lado, la ley exige que, para que una consulta tenga carácter vinculatorio, la votación corresponda cuando menos a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores concerniente al estado o al municipio del que se trate.

La ventaja que tiene el llevarla a cabo el mismo día de la elección es que de alguna manera se garantiza la participación en las urnas. De lo contrario, se corre el riesgo de que ésta sea muy escasa. Con un fin ilustrativo, en la elección extraordinaria del 23 de diciembre de 2018 del municipio de Monterrey, capital de Nuevo León, hubo una participación de 33%; si este mismo porcentaje de participación lo tuviera una consulta popular, al ser menor a 40%, el resultado no tendría efecto vinculatorio.

Necesario invertir el orden de la calificación de la pregunta

En el caso de solicitudes provenientes de la ciudadanía, debería invertirse el proceso de calificación de la pregunta propuesta: evaluar la legalidad y la trascendencia de la pregunta y, después, dar inicio a la recolección de firmas.

El análisis de la legalidad y la trascendencia de la pregunta por el TEENL

En virtud de que participar en las consultas populares se encuentra contenido en el campo de los derechos político-ciudadanos, lo conveniente sería que la legalidad y la trascendencia de la pregunta fueran evaluadas por el TEENL y no por el TSJNL.

Importante avanzar en el uso de las tecnologías

Un área de oportunidad por revisar en estos mecanismos de participación ciudadana es la relativa a la innovación y el uso de tecnologías. Como se mencionó en el cuerpo de este documento, actualmente se ha avanzado con el uso de la aplicación móvil para la captación de apoyo en las peticiones de consulta provenientes de la ciudadanía.

No obstante, aún es un tema pendiente avanzar en la implementación de mecanismos de recepción de los votos de las consultas populares mediante urnas electrónicas o vía Internet, a través de alguna aplicación que pueda usarse en computadoras y dispositivos electrónicos.

Para finalizar, en el campo de los mecanismos de participación ciudadana, las autoridades tienen un desafío y una oportunidad: promover entre la ciudadanía el uso de estos instrumentos y que sirvan para poner sobre la arena de debate temas trascendentes y de interés público.



Fuentes de consulta

- Asamblea Federal de Suiza (1999). Federal Constitution of the Swiss Confederation. Recuperado de <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19995395/201809230000/101.pdf>
- Asamblea General de Uruguay (1967). Constitución de la República Oriental del Uruguay. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>
- Asamblea General de Uruguay (1989). Ley 16.017. Ley de Elecciones. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp8341602.htm>
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2004). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (reforma del 7 de junio de 2017). Recuperado de <http://aldf.gob.mx/archivo-b70ee8d7f481b7d2adea7b9e-3b0f560c.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Recuperado de http://www.cne.gov.ve/web/normativa_electoral/constitucion/titulo3.php#cap4
- Aziz Nassif, Alberto (Coord.) (2003). *México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo*. México: Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social / Miguel Ángel Porrúa.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; y Woldenberg, José (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena.
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2013). *Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral Nuevo León, 2011-2012*. Recuperado de https://www.ceenl.mx/memorias/2012/MemoriasyEstadisticas_2012_low.pdf
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2016a). Acuerdo CEE/CG/24/2016. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2016/acuerdos/20161220-1.pdf>

- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2016b). *Memorias y estadísticas. Informe del proceso electoral Nuevo León, 2014-2015*. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/documentos/2017/memorias2014-2015.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2017a). Acuerdo CEE/CG/12/2017. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2017/acuerdos/20170727.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2017b). Acuerdo CEE/CG/32/2017. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2017/acuerdos/20170727.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2017c). Acuerdo CEE/CG/57/2017. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2017/acuerdos/20171122-extraordinaria-57.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2017d). Reglas para la Difusión de las Consultas Populares que se Celebren en el Proceso Electoral 2017-2018. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/documentos/2018/documentosConsultaPopular/Reglas%20para%20la%20difusi%C3%B3n%20de%20las%20consultas%20populares.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018a). Acta de la Sesión de Cómputo Total de la Consulta Popular Estatal. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/ACTA%20DE%20LA%20SESION%20DE%20COMPUTO%20TOTAL%20DE%20A%20CONSULTA%20POPULAR%20ESTATAL.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018b). Acuerdo CEE/CG/023/2018. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/20180216-extraordinaria-CEE-CG-23.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018c). Acuerdo CEE/CG/034/2018. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/20180226-extraordinaria-CEE-CG-34.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018d). Acuerdo CEE/CG/043/2018. Recuperado de https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/20180322_extraordinaria-CEE-CG-043-2018.pdf
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018e). Acuerdo CEE/CG/208/2018. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2018/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-208-2018.pdf>

- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018f). Informe de la Unidad de Participación Ciudadana. Disponible en https://www.ceenl.mx/consulta/2018/doc/Actualizaci%C3%B3n%20Peticones%20de%20Consulta%20Popular%20_v2.pdf
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018g). Lineamientos para Regular las Consultas Populares que se Celebren en el Proceso Electoral 2017-2018. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/legislacion/documentos/lineamientos/Lineamientos%20para%20Regular%20las%20Consultas%20Populares%202017-2018.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2018h, 22 de junio). Panel de exposición de motivos de la consulta popular. Recuperado de <https://www.facebook.com/ceenlmx/videos/1735730676507709/>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019a). Acuerdo CEE/CG/06/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/ACUERDO%20CEE-CG-06-2019.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019b). Acuerdo CEE/CG/08/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/ACUERDO%20CEE-CG-08-2019.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019c). Acuerdo CEE/CG/14/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-14-2019.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019d). Acuerdo CEE/CG/15/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-15-2019.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019e). Acuerdo CEE/CG/18/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-18-2019.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019f). Acuerdo CEE/CG/19/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-19-2019.pdf>
- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019g). Acuerdo CEE/CG/20/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/Acuerdo%20CEE-CG-20-2019.pdf>

- Comisión Estatal Electoral Nuevo León (2019h). Acuerdo CEE/CG/21/2019. Recuperado de <https://www.ceenl.mx/sesiones/2019/acuerdos/Auerdo%20CEE-CG-21-2019.pdf>
- Congreso de Colombia (2015). Ley Estatutaria 1757. Por la cual se Dictan Disposiciones en Materia de Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/LEY_1757_6_DE_JULIO_2015.pdf
- Congreso de la Nación Argentina (2001). Ley 25.432. Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Recuperado de <https://www.electoral.gob.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/25432.pdf>
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2014). Ley Federal de Consulta Popular. Recuperado de diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf
- Congreso del Estado de Aguascalientes (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. Recuperado de <http://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/NormatecaAdministrador/archivos/EDO-18-138.pdf>
- Congreso del Estado de Baja California (2001). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (reforma del 9 de marzo de 2018). Recuperado de <https://docs.mexico.justia.com/estatales/baja-california/ley-de-participacion-ciudadana-del-estado-de-baja-california.pdf>
- Congreso del Estado de Baja California Sur (2017). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur (reforma del 15 de agosto de 2018). Recuperado de https://ieebcs.org.mx/documentos/legislacion/Ley_Participacion_Ciudadana_Baja_California_Sur_BOGE_15_08_2018.pdf
- Congreso del Estado de Chiapas (2017). Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (reforma del 30 de septiembre de 2018). Recuperado de <http://www.poderjudicialchiapas.gob.mx/forms/archivos/3adacodigo-de-elecciones-y-participacion-ciudadana-dfel-estado-de-chiapas.pdf>
- Congreso del Estado de Chihuahua (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. Recuperado de <http://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf>
- Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (2001). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza (reforma del

- 12 de abril de 2019). Recuperado de http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf
- Congreso del Estado de Colima (2000). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima (reforma del 7 de julio de 2018). Recuperado de http://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatatal/LeyesEstatales/participacion_ciudadana_07julio2018.pdf
- Congreso del Estado de Durango (2012). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango (reforma del 7 de julio de 2016). Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>
- Congreso del Estado de Guanajuato (2002). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato (reforma del 5 de julio de 2018). Recuperado de https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/43/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_PARA_EL_EDO_DE_GTO_PO_05jul2018.pdf
- Congreso del Estado de Guerrero (2008). Ley número 684 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (reforma del 13 de diciembre de 2016). Recuperado de <https://docs.mexico.justia.com/estatales/guerrero/ley-numero-684-de-participacion-ciudadana-del-estado-libre-y-soberano-de-guerrero.pdf>
- Congreso del Estado de Hidalgo (2015). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. Recuperado de http://www.pjhidalgo.gob.mx/transparencia/leyes_reglamentos/leyes/ley_participacion_ciudadana.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco (2019). Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. Recuperado de <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/04-9-19-vi.pdf>
- Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (2015). Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (reforma del 27 de abril de 2016). Recuperado de http://www.iem.org.mx/documentos/marco_legal/legislacion_aplicable/legislacion_local_2018/Ley%20de%20Mecanismos%20de%20Participacion%20Ciudadana%20del%20Estado%20de%20Michoacan%20de%20Ocampo.pdf

- Congreso del Estado de Morelos (2017). Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Recuperado de <http://impepac.mx/wp-content/uploads/2015/09/Ley-de-Participaci%C3%B3n-CiudadanaV2.pdf>
- Congreso del Estado de Nayarit (2012). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit. Recuperado de http://www.congresonayarit.mx/media/1209/participacion_ciudadana_estado_nayarit.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León (2013). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/ciudadanas/LXXIII-2013-EXP8439.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León (2014). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/EXP-8482.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León (2015a). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/ciudadanas/LXXIII-2015-EXP9324.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León (2015b). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/pdf/ciudadanas/LXXIII-2015-EXP9324.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León (2015c). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/iniciativas/LXXIV-2015-EXP9828.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León (2016a, 19 de abril). *Diario de los Debates*. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/LXXIV/DD%20SO%20-%2088%20MEL%20OK.pdf
- Congreso del Estado de Nuevo León (2016b). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperado de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf

- Congreso del Estado de Oaxaca (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Recuperado de http://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/legislacion_estatals/Ley_de_Participaci%C3%B3n_Ciudadana_para_el_Estado_de_Oaxaca..pdf?1543370989
- Congreso del Estado de Querétaro (2012). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Recuperado de http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY064_59_18.pdf
- Congreso del Estado de Quintana Roo (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Recuperado de <http://documentos.congresooqroo.gob.mx/leyes/L1520180323160.pdf>
- Congreso del Estado de San Luis Potosí (2008). Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí (reforma del 24 de mayo de 2014). Recuperado de http://congresosanluis.gob.mx/sites/default/files/unpload/legislacion/leyes/2018/11/Ley_de_Referendum_y_Plebiscito_del_Estado_de_San_Luis_Potosi_24_May_2014.pdf
- Congreso del Estado de Sinaloa (2012). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Sinaloa. Recuperado de http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_participacion.pdf
- Congreso del Estado de Sonora (2010). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora. Recuperado de http://www.congresoson.gob.mx:81/Content/Doc_leyes/doc_394.pdf
- Congreso del Estado de Tabasco (2007). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. Recuperado de <https://docs.mexico.justia.com/estatales/tabasco/ley-de-participacion-ciudadana-del-estado-de-tabasco.pdf>
- Congreso del Estado de Tamaulipas (2001). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas (reforma del 13 de junio de 2015). Recuperado de <http://www.congresotamaulipas.gob.mx/Parlamentario/Archivos/Leyes/Ley%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana5.pdf>
- Congreso del Estado de Tlaxcala (2007). Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala (reforma del 12 de mayo de 2009). Recuperado de https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2017/04/Ley_de_Consulta_Ciudadana_para_el_Estado_de_Tlaxcala.pdf

- Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (2000). Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (reforma del 28 de mayo de 2018). Recuperado de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LRPICCP280518.pdf>
- Congreso del Estado de Yucatán (2007). Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (reforma del 28 de junio de 2014). Recuperado de <http://www.iepac.mx/public/marco-normativo/leyes/legislacion-estatal/LEY-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-QUE-REGULA-EL-PLEBISCITO-REFERENDUM-Y-LA-INICIATIVA-POPULAR-EN-EL-ESTADO-DE-YUCATAN-28-06-2014.pdf>
- Congreso del Estado de Zacatecas (2001). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas (reforma del 6 de junio de 2012). Recuperado de <http://www.finanzas.gob.mx/contenido/InformacionPublica/NormatividadJuridica/Decretos%20PF/Decreto%20328.pdf>
- Congreso Nacional de Chile (2017a). Ley 18.695. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Recuperado de https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2019/04/LEY_18_695_Organica_Constitucional_de_Municipalidades.pdf
- Congreso Nacional de Chile (2017b). Ley 18.700. Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Recuperado de https://www.servei.cl/wp-content/uploads/2019/04/LEY_18_700_Organica_Constitucional_sobre_Votaciones_Polpulares_y_Escrutinios-1.pdf
- Congreso Nacional de la República del Ecuador (2009). Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. Recuperado de <http://www.lexis.com.ec/wp-content/uploads/2018/07/LI-LEY-ORGANICA-ELECTORAL-CODIGO-DE-LA-DE-MOCRACIA.pdf>
- Cortes Generales de España (1980). Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-1564>
- Gómez Tagle, Silvia (1997). *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México. El Colegio de México.

- Holzner, Claudio A. (2007, abril). “Voz y voto: participación política y calidad de la democracia en México”. *América Latina Hoy*, 45, 69-87.
- Instituto Electoral del Distrito Federal (2015). Acuerdo ACU-611-15. Recuperado de <http://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2015/ACU-611-15.pdf>
- Instituto Electoral del Estado de México (2017). *Legislación electoral federal*. México: Instituto Electoral del Estado de México.
- Instituto Electoral del Estado de Querétaro (2016). Plebiscito en el municipio de El Marqués. Recuperado de <http://ieeq.mx/contenido/micro/2016/participacionciudadana/plebiscito.php>
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (2017). Convocatoria para consulta popular. Recuperado de http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/wp-content/uploads/2017/06/convocatoria_ciclovia-1.pdf
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). *Diccionario electoral* (tomo II; serie Elecciones y Democracia). Recuperado de https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1441/diccionario-electoral_tomo-ii.pdf
- Instituto Nacional Electoral (2015). *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México. Resumen ejecutivo*. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Resumen_Ejecutivo_23nov.pdf
- Levine, Daniel H. y Molina, José Enrique (2007, abril). “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”. *América Latina Hoy*, 45, 17-46.
- Merino, Mauricio (1997). *La participación ciudadana en la democracia* (serie Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática núm. 4; 3.ª ed.). México: Instituto Federal Electoral.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México* (colección Política y Derecho). México: Fondo de Cultura Económica.
- Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (2000). Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. Recuperado de http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/pdfs/ukpga_20000041_en.pdf

- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014a). Expediente 1/2014. Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular Convocada por el Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172179>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014b). Expediente 2/2014. Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular Convocada por el Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172299>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014c). Expediente 3/2014. Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular Convocada por el Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172300>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014d). Expediente 4/2014. Revisión de Constitucionalidad de la Materia de una Consulta Popular Convocada por el Congreso de la Unión. Recuperado de <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=172628>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2018). Expediente SM-JRC-116/2018. Juicio de revisión constitucional electoral. Recuperado de <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/sm-jrc-0116-2018.pdf>
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León (2017). Expediente de consulta popular 1/2017. Sentencia de 21 de agosto de 2017. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. 11 de septiembre de 2017, pp. 7-17. Recuperado de http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00165615_000001.pdf
- Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León (2018). Expediente de consulta popular 1/2018. Sentencia de 12 de marzo de 2018. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León. 19 de marzo de 2018, pp. 75-89. Recuperado de http://sgi.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00166276_000001.pdf