

Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación

The mechanisms of democracy in Mexico: the citizens' and people's initiative in the legislation

Rosa Ynés Alacio García¹

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO
MÉXICO
✉ alacio@rosaynes.mx

RESUMEN

El mecanismo de la iniciativa activada por ciudadanos para formar leyes se contempla desde 1996 en la legislación subnacional, y desde el 2014 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La tensión entre participación directa y modelos representativos para la toma de decisión en el diseño del Estado moderno ha sido un debate constante (Resnick 2007: 77–80). ¿Cuáles son las reglas que la legislación establece para disparar los mecanismos de iniciativa popular y ciudadana en México? ¿Cómo funciona la activación de iniciativas en la democracia mexicana? Las iniciativas no forman parte de los procesos de deliberación en la hechura de leyes, ni son vinculantes, ni determinan la redacción final de los documentos aprobados. ¿Para qué sirven? Permiten incorporar temáticas en las agendas legislativas y confiar en la voluntad de los legisladores en los Congresos. Este trabajo exploratorio inicia con el análisis de los mecanismos de la democracia, identificando el papel de la iniciativa ciudadana y/o popular. En un segundo momento, se revisa la legislación subnacional y nacional de México. Y finalmente, se presentan algunos casos de activación.

PALABRAS CLAVE: *mecanismos de democracia, iniciativa ciudadana, iniciativa popular.*

ABSTRACT

The mechanism of legislative initiative activated by citizens has been taken into

¹ Miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP). Grupo de investigación: Procesos de participación política y ciudadana, en AMECIP. Proyecto de investigación 29, La participación ciudadana: diseños institucionales y prácticas electorales, Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

consideration in the sub-national legislation since 1996, and in the Political Constitution of the United States of Mexico since 2014. The tension between direct participation and representative models of decision-making in the concept of the modern state is a subject under constant debate (Resnick 2007: 77-80). What rules are established in the Mexican law concerning the mechanisms of citizens' initiative? How do they function in the Mexican democracy? This exploratory work starts with the analysis of mechanisms of democracy, identifying the role of citizens' legislative initiative. In the second part, the sub-national and national legislation of Mexico is reviewed. Finally, some cases of citizens' legislative initiatives are presented.

KEYWORDS: *mechanisms of democracy, citizens' initiative, people's initiative.*

Notas metodológicas

¿Para qué sirve la activación de iniciativas ciudadanas y populares en los gobiernos democráticos?, ¿cuáles son las reglas que la legislación establece para disparar los mecanismos de iniciativa popular y ciudadana en México?, ¿cómo y para qué funciona la activación de iniciativas en la democracia mexicana?

La activación de iniciativas sirve para proponer temas en las agendas legislativas, no obstante, no se interviene en los procesos de deliberación con voto para elaborar la redacción final de la propuesta de ley, ni se contempla un formato vinculante que permita participar directamente en el debate con influencia directa a través del voto popular y/o legislativo, por el contrario, se confía en la voluntad de los grupos parlamentarios y de los legisladores en los Congresos, quienes a partir de sus propios intereses políticos, aprueban los ordenamientos legales aplicados en la geografía político-electoral.

Se utiliza el análisis del discurso jurídico para abordar la iniciativa ciudadana y/o popular como objeto de estudio, y la legislación subnacional y nacional como unidad de análisis. Se encuentra en la activación de iniciativas la posibilidad de influir en los temas de agendas legislativas, no obstante, no existe una relación clara entre legislaciones e incentivos de activación. Finalmente como un ejercicio descriptivo exploratorio, se presentan los casos de activación en México, con énfasis en el disparo de la iniciativa Ley3de3 contra la corrupción, esta última estudiada desde la categoría del poder político, y una viñeta de la teoría de la acción comunicativa de Habermas.

En la primera parte, se recupera la teoría de la democracia desde el trabajo de Dunn, y el concepto de mecanismos de democracia de Massüger y Welp, Serdült y Welp, Lissidini, Schneider y Welp, y Altman, para desarrollar la exposición, con datos jurídicos y los registros de activación obtenidos de fuentes de los Congresos Locales, el Senado de la República y notas periodística de diferentes medios de comunicación en México. Finalmente,

se utiliza el concepto de poder político de Sartori, para aplicar su análisis como categoría de estudio a partir de la propuesta de la acción comunicativa de Habermas.

La investigación contribuye a los estudios sobre mecanismos de participación en gobiernos con democracias, al diferenciar en la iniciativa ciudadana y/o popular, la colocación de temas en la agenda legislativa, y la posible intervención indirecta en el proceso de toma de decisión de los gobernantes, sin posibilidad de sufragio electoral o votación ciudadana en el congreso por parte de los gobernados.

La investigación se realizó en tres etapas. En junio y julio de 2014 se conformó una base de datos sobre legislaciones estatales y municipales de México, a través de consultar los portales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (<http://portales.te.gob.mx> y <http://www.trife.gob.mx>), de los Congresos Locales, de la Asamblea Legislativa, de la Secretaría de Gobernación (<http://www.ordenjuridico.gob.mx>), de los Institutos locales, de portales estatales de transparencia y del histórico de jurídicas de la UNAM. El primer problema que se presentó fue la inconstante disponibilidad periódica de los documentos en los portales. No hay Periódicos Oficiales de cada entidad en línea (medios donde se publican las leyes), exceptuando el Diario Oficial de la Federación que contempla publicaciones nacionales. La base de datos ha sido actualizada constantemente y la información que aquí se presenta tiene un corte al 28 de octubre de 2016.

Un segundo momento de la investigación consistió en rastrear las iniciativas que la ciudadanía ha presentado por Entidad Federativa. Con excepción del portal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, <http://www.iepcjalisco.org.mx/participacion-ciudadana/democracia-directa/historia>, no hay registros por parte de los institutos electorales locales. Las pistas son a través de notas periodísticas que se lograron rastrear y sistematizar. Incluso se encontraron los documentos para rechazar las iniciativas en los portales oficiales, no obstante, no se encontró la propuesta de iniciativa (como sucedió en Jalisco, donde el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco rechazó tres iniciativas calificándolas improcedentes). En el ámbito federal fueron consultadas las páginas del Congreso de la Unión, sobre el proceso de activación de iniciativas ciudadanas.

Un tercer momento de la investigación consistió en rastrear la procedencia de la solicitud, y la autoridad que resolvió.²

El documento guía de este trabajo fue la tesis doctoral de Mariana Hernández Olmos, que permitió contrastar la información, encontrando diferencias en los resultados de la sistematización de las legislaciones: Tabla 9. Entidades que consideran la iniciativa ciudadana o popular (Hernández 2012: 76-77).

² La recopilación de las leyes se realizó con el apoyo de Margarita Castro Nava, y la sistematización de las iniciativas estuvo a cargo de Rebeca Ramírez Téllez. Ambas han colaborado en diferentes momentos como asistentes de investigación.

Los límites de la participación en la democracia y sus mecanismos

La democracia es la forma segura y menos ofensiva de “vivir en conjunto con los demás ciudadanos dentro de nuestros estados”, no obstante, en el gobierno del pueblo existe la posibilidad del caos (Dunn 2014: 291). Por tanto, es posible distinguir dos formas drásticas sobre democracia. En una, el flujo de información es restringido por el gobierno, bajo el control de aquello que puede conocerse entre los ciudadanos, en la balanza de mayor control por parte del gobierno, menor reclamo de los ciudadanos, o a mayor información sobre el desempeño de los gobiernos, menor respuesta ciudadana a la autoridad sobre su capacidad representativa, lo cual conduce a una transformación radical de la democracia representativa (Dunn 2014: 292). El segundo modo drástico del título democrático se basa en el acuerdo generalizado para nombrar en el gobierno legítimo a unos cuantos que deciden todo, sustentados en economías capitalistas y ambientes de desigualdad (Dunn 2014: 293).

La democracia puede considerarse un monopolio global, que contradice sus pretensiones por dos motivos: debido al modelo de organización económica capitalista que impulsa, y al orden egoísta que conlleva (Dunn 2014: 293–296). Si bien la democracia resulta la mejor forma de gobierno posible, ha mostrado su incapacidad para asegurar “cualquier relación regular y reconfortante con un resultado justo sobre cualquier tema”, en donde justicia y democracia se corresponden de forma precaria (Dunn 2014: 245).

El espíritu de la democracia y los valores del capitalismo están reñidos entre sí, ante esta contradicción. “¿Qué grado de compromiso con el bien común tienen los ciudadanos de nuestras democracias representativas?” pregunta Resnick (2007: 155–157). Los mecanismos directos pueden funcionar como formas de control hacia la clase política, y paralelamente como necesarias válvulas de escape (Resnick 2007: 99). Si la solidaridad y el comportamiento cooperativo no es acorde con la democracia capitalista ¿qué sigue? Por un lado está la combinación Hobbsiana entre la soberanía, la obediencia absoluta y el interés propio, en contraste con el sospechado pesimismo hacia los mecanismos de control ciudadano como una nueva forma de liderazgo, que hace frente al total depósito del poder en manos de los gobernantes (Resnick 2007: 166).

¿Cómo fortalecer la democracia participativa? Fortaleciendo la “demodiversidad” y el multiculturalismo, la articulación local-global y el “experimentalismo democrático” (De Sousa y Avritzer 2005: 70). Combinando un mecanismo democrático directo/indirecto piramidal con un sistema de partidos competitivo y reivindicaciones sólidas y coherentes, que recuperen la función necesaria de mediación entre intereses opuestos de clases existentes en la sociedad a partir de márgenes de transacción (Macpherson 1981: 135–138).

Se reconoce a Suiza como una de las democracias más consolidadas y estables, basadas en un sistema político representativo que combina el uso de mecanismos de democracia directa con posibilidad de una toma de decisiones

en las urnas que conjuga aspectos normativos y políticos, más allá de la elección de representantes; en contraparte con otros países, donde el uso de los mecanismos se ha utilizado para legitimar, desde la farsa a líderes autoritarios (Massüger y Welp 2014: 3).

Los mecanismos de democracia directa se han activado en gobiernos autoritarios y democráticos, hay una multiplicación de su uso, y los resultados han presentado decisiones diferentes, pues el referéndum en Chile aceleró la apertura a la democracia, en tanto, en Panamá legitimó la actuación de un gobierno autoritario (Welp y Serdült, 2008: 34); son “parte esencial de la democracia representativa moderna”, con creciente tendencia global a su implementación (Kaufmann 2008: 9); y “adoptan la forma de un conjunto de instituciones definidas por un elemento común: la posibilidad de que los ciudadanos tomen decisiones directamente en las urnas, más allá de la elección de sus representantes” (Welp y Massüger sin año: 2-3).

Se ubica como mecanismos de democracia directa a las consultas populares y/o ciudadanas en la modalidad de referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato. También los presupuestos participativos son mecanismos de democracia directa en la modalidad de activación por sufragio.

Las iniciativas ciudadanas y/o populares forman parte del abanico de mecanismos, que pretenden intervenir en las formas de los gobiernos democráticos. No obstante, existe una intervención indirecta, a través de la presentación de un proyecto de ley o reglamento. Por tanto, las iniciativas ciudadanas y/o populares son mecanismos indirectos, por tres razones: 1. No se convoca a una jornada de votación, 2. Se requiere un conocimiento mínimo para cumplir los requisitos procedimentales, redactar y presentar la propuesta de ley, y 3. Se sigue la ruta legislativa ordinaria, en donde los legisladores tienen el poder político con respaldo constitucional para cambiar, rechazar y/o aprobar el contenido de la iniciativa.

Promover una iniciativa parlamentaria requiere de conocimientos, organización y recursos específicos, con el riesgo latente de ser utilizado como una herramienta de un grupo de interés con capacidad de presionar e influir en el resultado (Lissidini 2008: 15-16). La iniciativa popular puede impulsar el debate público y empoderar a la ciudadanía, no obstante, “requiere también capacidad de movilización, recursos económicos y humanos” (Lissidini 2008: 16).

Las iniciativas ciudadanas y/o populares representan mecanismos indirectos de participación por no mediar una jornada electiva y por sujetarse a los acuerdos legislativos, en donde los integrantes de las comisiones definen el contenido de la redacción final y la presentan ante el Pleno.

Si bien la democracia resulta la forma menos ofensiva de convivencia política, los ciudadanos en el poder político (gobernantes) y los ciudadanos frente al poder político (gobernados) se confrontan en contextos de restricción de información por parte de los gobiernos, en situaciones de desigualdad capitalista y dinámicas neoliberales de competencia y triunfo social, económico, educativo, urbano y cultural.

La capacidad de representación en ambientes de desigualdad neoliberal de desarrollo muestra como posibles válvulas de escape social la activación de mecanismos democráticos que presionan las decisiones discrecionales de los gobernantes. Las iniciativas ciudadanas y/o populares incorporan temas en las agendas legislativas, no obstante, los márgenes de transacción imponen la obediencia civil y el depósito del poder político en los gobernantes, en contraste con los insuficientes liderazgos ciudadanos que se ubican frente al poder político.

La iniciativa en la legislación mexicana

La legislación subnacional

La iniciativa es denominada ciudadana o popular, porque el disparo viene de los ciudadanos frente al poder político, quienes presentan un proyecto para crear, modificar o reformar leyes de carácter general que influyen en las formas de organización existentes en los niveles de gobierno mexicano: federal, estatal y municipal (con excepción de la ciudad de México, que está constituida jurídicamente como entidad federativa).

El mecanismo de iniciativa ciudadana y/o popular se incorporó en la legislación subnacional mexicana en distintos años, y se ha regulado de forma diferenciada en sus requisitos de activación. Para organizar la incorporación de la iniciativa ciudadana /popular como mecanismo de democracia indirecta, en la legislación subnacional, se presentan tres períodos importantes: el periodo pionero (antes del año 2000, momento de la transición electoral en la Presidencia de la República), periodo de auge 2000 al 2012 (el Partido Acción Nacional gobierna la Presidencia de la República), periodo tardío 2013 al 2016 (año en el cual el Partido Revolucionario Institucional gobierna la Presidencia de la República e impulsa el Pacto por México con un paquete de reformas “estructurales”; en ese modelo diferenciado de gobernar se propone, discute y agrega la iniciativa ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

El periodo pionero en la incorporación del mecanismo se ubica antes del año 2000, donde solo las Constituciones de San Luis Potosí (1996), Jalisco (1998) y Colima (1999) consideran la iniciativa en su legislación.

El periodo de auge para legislar la iniciativa en las entidades federativas se ubica entre el año 2000 y 2012, la legislación de Baja California Sur (2000), Veracruz de Ignacio de la Llave (2000), Aguascalientes (2001), Baja California (2001), Coahuila de Zaragoza (2001), Tamaulipas (2001), Ciudad de México (2004), Quintana Roo (2005), Tabasco (2006), Tlaxcala (2006), Yucatán (2007), Guerrero (2008), Puebla (2009), Sonora (2011), Sinaloa (2012), Querétaro de Arteaga (2012), Nayarit (2012), Guanajuato (2012) y Durango (2012).

El periodo tardío en incorporar el mecanismo de la iniciativa en la legislación subnacional, comprende los años 2013–2016, momento en el cual

la discusión nacional sobre la inserción del mecanismo en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos finalizó con la incorporación de la iniciativa ciudadana en el 2014. Las Constituciones que consideran el mecanismo de democracia indirecta en este periodo tardío fueron: Campeche (2014), Chiapas (2014), Morelos (2014), Chihuahua (2015), Hidalgo (2015), Michoacán de Ocampo (2015), Oaxaca (2015) y Nuevo León (2016).

Solo la legislación del Estado de México no contempla la iniciativa ciudadana y/o popular, a pesar de estar contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde el año 2014.

Por otra parte, las diferencias entre: a) los requisitos de activación, b) las temáticas aceptadas, c) la institución receptora-revisora del cumplimiento de requisitos, con la potestad para aceptar y/o rechazar el mecanismo, y d) las características del proceso legislativo para dar marcha a la iniciativa, son distintas en el contenido de cada ordenamiento jurídico subnacional. También son diferentes las ausencias legales e incluso las trampas jurídicas existentes en cada legislación.

No hay acuerdos sobre el contenido legal para activar la iniciativa ciudadana y la iniciativa popular en las leyes subnacionales, pues se presentan diferentes porcentajes de firmas, cambian las temáticas rechazadas y la posibilidad de disparos (véase: Tabla 1).

La Constitución Política de San Luis Potosí, en el capítulo VI artículo 61, otorgó a los ciudadanos del estado el derecho a iniciar leyes el 20 de noviembre de 1996, no obstante, no se especificaron los procedimientos ni requisitos, y hasta la fecha, el texto sigue igual. Las legislaciones de Nuevo León y Tlaxcala no contemplan un respaldo ciudadano mínimo como requisito para aceptar la iniciativa en el Congreso Local. Solo las legislaciones de Chiapas, Coahuila de Zaragoza, Morelos y Nayarit incluyen la participación con voz para exponer los argumentos de la iniciativa ante la comisión revisora.

La presentación de la iniciativa cambia en cada legislación, en algunas leyes se considera al legislativo local, en otras al ejecutivo estatal o a los ayuntamientos, no obstante, la validación del respaldo ciudadano corresponde a los Institutos Locales. La excepción es Jalisco, lugar donde más llamados de activación existen, y en donde la ley marca al Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco como el responsable para recibir la iniciativa y resolver la procedencia (art. 417 numeral 3 Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco).

La legislación de Michoacán de Ocampo establece que la iniciativa se entregará al “Titular del Órgano del Estado” y será sometida a los órganos de gobierno (art. 18 y 19 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana). En Tabasco, la iniciativa se presenta ante el Congreso Local, el Ejecutivo Estatal o los Ayuntamientos, para ser turnada al Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco, el cual verifica el cumplimiento de los requisitos y revisa las motivaciones para su procedencia (art. 30 y 33 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco).

Tabla 1.
Iniciativas en las entidades federativas mexicanas

Entidad federativa y legislación	Legislación Año	Mecanismo	Activación	Temáticas rechazadas	Activación
Aguascalientes Constitución y LPC	2001	Initiativa Popular	1% Firmas ciudadanas (Art.68 LPC)	Materia tributaria o fiscal, Ley de Ingresos Y Presupuestos de Egresos (Art. 60 LPC)	Sí
Baja California Constitución y LPC	2001	Initiativa Ciudadana	500 Firmas ciudadanas (Art. 72 LPC)	Régimen interno de la Administración, Congreso y Poder Judicial (Art.71 LPC)	Sí
Baja California Sur Constitución y LPC	2000	Initiativa Ciudadana	0,13% Firmas ciudadanas (Art. 48 LPC)	Texto ambiguo (Art. 44 LPC)	NO
Campche Constitución y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales	2014	Initiativa Popular	No contempla	No se menciona	Sí
Chiapas Constitución y Código de Elecciones y PC	2014	Initiativa Popular	1,5% Firmas ciudadanas (Art. 638 LPC)	Selección amplia y texto ambiguo (Art. 637 CEyPC)	Sí
Chihuahua Constitución	2015	Initiativa Popular	1% Firmas ciudadanas (Art. 68 Constitución)	No se menciona	Sí
Ciudad de México Estatuto de Gobierno y LPC	2004	Initiativa Popular	0,4% Firmas ciudadanas, 10% Comités Ciudadanos, 8 Consejos Ciudadanos Delegacionales (Art.41 LPC)	Tributaria, fiscal o de egresos, régimen interno de la Administración Pública, Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, y función judicial (Art. 40 LPC)	NO

Coahuila de Zaragoza Constitución LPC	2001	Initiativa Popular	No se menciona	No se menciona	Sí
Colima Constitución y LPC	1999	Initiativa Popular	2% Firmas ciudadanas del Estado. (Art. 10 LPC) 3% Firmas ciudadanas del municipio (Art. 20 LPC)	No se menciona	Sí
Durango Constitución y LPC	2012	Initiativa Popular	0,5% Firmas ciudadanas (Art. 34 LPC)	No se menciona	NO
Estado de México	Sin legislarse	No contempla	No contempla	No contempla	NO
Guanajuato Constitución y LPC	2012	Initiativa Popular	3% ó no menos de 300 Firmas ciudadanas (Art. 26 LPC)	No se menciona	NO
Guerrero Constitución y LPC	2008	Initiativa Popular	0,2% Firmas ciudadanas (Art. 35 LPC)	Similar a la ciudad de México. (Art. 34 LPC)	NO
Hidalgo Constitución y LPC	2015	Initiativa Ciudadana	0,13% Firmas ciudadanas (Art. 4 LPC)	No se menciona	Sí
Jalisco Constitución y Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco	1998	Initiativa Popular	0,1% Firmas ciudadanas (Art. 416 Código)	En las materias fiscal, hacendaria, presupuestal y económica, leyes orgánicas de los poderes del estado y organismos públicos autónomos, leyes de creación de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del Estado. (Art. 433 Código)	Sí

Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación

Rosa Ynés Alacio García

Michoacán de Ocampo Constitución y Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana	2015	Initiativa Ciudadana	No se menciona	No se menciona	NO
Morelos Constitución y LPC	2014	Initiativa Popular	Cualquier ciudadano (Art. 47 LPC)	TrIBUTARIO o fiscal, Constitución Política del Estado, régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal, Gobernador interino, juicio político, y convenios*	Sí
Nayarit Constitución y LPC	2012	Initiativa Popular	5% Firmas ciudadanas (Art. 39 LPC)	Selección amplia (Art. 38 LPC)	NO
Nuevo León Constitución y LPC	2016	Initiativa Popular	Uno o más ciudadanos	No se menciona	Sí
Oaxaca Constitución	2015	Initiativa	No se menciona	No se menciona	NO
Puebla Constitución	2009	Initiativa	2,5% Firmas ciudadanas (Art. Constitución)	No se menciona	NO
Querétaro de Arteaga Constitución y LPC	2012	Initiativa Ciudadana	1% Firmas ciudadanas (Art. 58 LPC)	El régimen interno de la administración pública y Fiscal o tributaria. (Art. 57 LPC)	NO
Quintana Roo Constitución y LPC	2005	Initiativa Popular	2,5% Firmas ciudadanas (Art. 51 LPC)	Fiscal o tributaria y la expropiación de bienes, aunque se alegue causa de interés público. (Art. 49 LPC)	NO
San Luis Potosí Constitución	1996	Initiativa	No se menciona	No se menciona	NO

* «VII. Las demás que determine la propia Constitución».

Sinaloa Constitución y LPC	2012	Initiativa Ciudadana	No se menciona	No se menciona
Sonora Constitución y LPC	2011	Initiativa Popular (Art. 62 LPC)	1% Firmas ciudadanas (Art. 62 LPC)	No se menciona
Tamaulipas Constitución y LPC	2006	Initiativa Popular (Art. 33 LPC)	10% Firmas ciudadanas (Art. 33 LPC)	Similar a la Ciudad de México (Art. 31 LPC)
Tlaxcala Constitución y Ley de Consulta Ciudadana	2001	Initiativa Popular (Art. 35 LPC)	0,13% Firmas ciudadanas (Art. 35 LPC)	Similar a la Ciudad de México (Art. 33LPC)
Veracruz de Ignacio de la Llave Constitución y Ley de Referendo, Plebiscito e Initiativa Popular	2006	Initiativa Popular (Art.22 ICC)	Cualquier ciudadano (Art.22 ICC)	El régimen interno de los poderes públicos y de los organismos públicos autónomos. (Art. 21 LCC)
Yucatán Constitución y LPC que regula el Plebiscito, el Referéndum y la Initiativa Popular.	2007	Initiativa Popular	0,2% Firmas ciudadanas (Art. 12 LRPIP)	No se menciona
Zacatecas Constitución y LPC	2001	Initiativa Popular	500 en el Estado y 100 o 50 en el Municipio** (Art. 65 LPC)	Materia fiscal o tributaria y la expropiación de bienes, aunque se alegue causa de interés público. (Art. 63 LPC)

** Texto reformado mediante Decreto no 360, publicado el 6 de junio de 2012.

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión de legislaciones por entidad federativa y la búsqueda sobre activación de iniciativas.

**Mecanismos de democracia
en México: la iniciativa
ciudadana y popular
en la legislación**

Rosa Ynés Alacio García

En Yucatán, las iniciativas se presentan “ante el Instituto o la Secretaría Municipal correspondiente”, solicitando como uno de los requisitos de procedencia, la “descripción de los gastos y origen de los recursos obtenidos para la elaboración del proyecto y la obtención de las firmas” (art. 60 inciso V, y 63 de la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán –LPCPRIP-).

La regulación en las entidades federativas sobre los temas que no proceden, reflejan parte de las problemáticas territoriales, y del tejido de redes del poder político existente en cada lugar. En Morelos, el juicio político no tiene posibilidad de activación ciudadana (art. 46 Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos³). En Quintana Roo y Zacatecas se impide proponer iniciativas sobre expropiación de bienes independientemente de alegatos sobre el interés común (art. 49 Ley de Participación Ciudadana de Estado de Quintana Roo, y art. 63 Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas).

La incorporación legal del mecanismo de iniciativa y presentación de leyes por parte de la ciudadanía ocurrió primero en el ámbito subnacional, desde 1996, y 18 años más tarde en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La legislación nacional

La reforma constitucional al artículo 35 inciso VII, y a los artículos 130, 131 y 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sobre iniciativa ciudadana tiene como primer requisito cumplir con el respaldo del 0,13% de firmas de la lista nominal de electores (nombre completo y clave de elector o número identificador).

La iniciativa ciudadana se añadió a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) el 20 de mayo de 2014, como un derecho a iniciar leyes con respaldo del 0,13% de firmas a partir de la lista nominal de electores (art. 130 al 133). Este mecanismo se reguló en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en Materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente, el 19 de mayo de 2014.

La legislación autoriza a los ciudadanos presentar leyes competencia de la Cámara de Diputados y Senadores, para seguir el procedimiento legislativo ordinario, en donde, después de verificarse el cumplimiento de los requisitos por parte de la autoridad electoral, la iniciativa se turna a una comisión para ser revisada y discutida con un representante ciudadano, quien tiene derecho a voz sin efectos vinculantes (art. 130, 131, 132 y 133 de la LOCGEUM). El Instituto Nacional Electoral es responsable de verificar el respaldo ciu-

³ Existe el antecedente del gobernador del PRI, Jorge Carrillo Olea, quien pidió licencia el 15 de mayo de 1988, y el Congreso Local inició el proceso de juicio político (Hernández 2012: 170).

dano, en tanto, corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver las impugnaciones (art. 132 de la LOGEUM). Cuando la iniciativa ciudadana se turna a la comisión responsable de la materia a legislar, el presidente de la comisión, convoca “al representante designado por los ciudadanos” con derecho a voz, pero sin efectos vinculantes en el dictamen (art. 133 de la LOGEUM).

En paralelo a la incorporación de la iniciativa ciudadana se agregó la propuesta preferente, que considera la figura del Presidente de la República para tramitar documentos pendientes de dictamen (art. 134 al 138 de la LOGEUM).

Casos de activación

Activación subnacional

La activación de iniciativas por parte de la ciudadanía refleja problemas no resueltos por los gobernantes en cada entidad federativa. El grado de organización de los ciudadanos se combina con los diseños de apertura y control que cada gobierno subnacional, en armonía con el gobierno federal, construye sobre las formas de participación. A continuación se enumeran las iniciativas presentadas en las entidades federativas del país, una limitante de este apartado consiste en no profundizar sobre la procedencia de cada caso.

Jalisco es la entidad donde más disparos de iniciativas se han presentado. En 1999 se disparó la iniciativa de Ley de Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, con el respaldo de la Iglesia Católica en la colecta de firmas, y de legisladores de tres partidos políticos del Congreso Local. La discusión tardó dos legislaturas, en donde la fracción del PRI consideró desechar la propuesta (Hernández 2012: 139–141). En 2006, se presentó el proyecto de Ley de Pensión Alimenticia para Adultos Mayores (declarado procedente el registro de la iniciativa), la iniciativa para añadir texto a los artículos 49 y 90 del Código de Procedimientos Civiles de Jalisco (declarada improcedente), para añadir nuevos artículos a la Ley de Obras Públicas y a la Ley de Fraccionamientos de Municipios (declarada improcedente), proyecto de Ley de Desarrollo Armónico y Sustentable (declarada improcedente), iniciativa para añadir texto al artículo 55 de la Ley de Participación Ciudadana (declarada improcedente); en 2008, la iniciativa para reformar la Constitución Política del Estado de Jalisco, sobre el derecho a la vida desde la concepción (se declara procedente); en 2011, sobre familia tradicional (se declara procedente); en 2016, por la dignidad y los derechos de las personas en el transporte público (trámite iniciado). La información sobre las iniciativas está disponible en la página del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco⁴, excepto la iniciativa sobre

⁴ La fuente con las resoluciones de cada activación de iniciativa ciudadana se encuentra en el apartado Consultas en línea, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

violencia intrafamiliar. Además, este instituto presenta en su plataforma el registro de mecanismos de democracia directa activados a nivel subnacional, a partir de las peticiones de información pública realizadas por este organismo público autónomo.⁵

Otros intentos de activación de iniciativas en los estados fueron:⁶ la iniciativa para legislar como delito la trata de personas en el Código Penal en Tlaxcala 2007, activada por la Asociación Civil Fray Julián Garcés, logró incorporar el tema en la agenda legislativa e impulsar la trata de personas como delito en la legislación local; la iniciativa popular contra el SIDA, activada por integrantes del Grupo Multisectorial VIH/SIDA y la Universidad Veracruzana, en Veracruz de Ignacio de la Llave en 2007, no avanzó en el análisis parlamentario local, no obstante, el documento fue llevado al ámbito nacional por la diputada federal Beatriz Manrique Guevara⁷, del Partido Verde Ecologista de México, quien presentó la propuesta en la Cámara de Diputados en 2008 sin mayores resultados.

La iniciativa para otorgar pensión a los adultos mayores como parte de la protección social, activada por personas de la tercera edad de la Asociación Civil Proyecto Yucatán, en Yucatán 2011, fue aceptada como procedente y enviada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán al Congreso Local para su análisis. El magisterio de Zacatecas en 2009 impulsó la convocatoria de foros para proponer una nueva Ley de Educación para el Estado de Zacatecas. Este llamado logró el respaldo de la Gobernadora y de integrantes del Congreso.⁸

Confederaciones y colectivos trabajaron en conjunto para recolectar firmas⁹ y disparar iniciativa que propone cambios a la legislación sobre el transporte público en Aguascalientes 2015. Grupos de ciclistas llevaron al Congreso Local 700 firmas como soporte de la iniciativa #BICIEstado sobre movilidad del ciclismo urbano en Baja California 2014. También existen documentos sobre disparos de dos iniciativas ciudadanas presentadas al Congreso de Baja California en junio de 2016, para añadir el mecanismo de revocatoria de mandato en la Ley de Participación Ciudadana y para reformar artículos de la ley de fiscalización de recursos públicos en los niveles estatal y municipal (fuente archivo del Congreso de Baja California).

⁵ La base de datos construida para esta investigación es distinta a la que muestra la página del Instituto, debido a que su fuente depende de la respuesta oficial de cada dependencia, donde presenta la leyenda “respuesta en trámite”.

⁶ Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

⁷ “Que expide la Ley General sobre VIH-SIDA e infecciones de transmisión sexual, a cargo de la Diputada Beatriz Manrique Guevara, del Grupo Parlamentario del PVEM”, (2.12.2008), consultado en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2008/12/asun_2510868_20081202_1228259486.pdf, fecha de consulta: 27.11.2016.

⁸ Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

⁹ Se redactó con información de fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

El 9 de mayo de 2016 se inició el trámite que propone la defensa del matrimonio tradicional entre hombre y mujer en el Congreso del Estado de Campeche. La comunidad Lésbico Gay Bisexual Transexual Transgénero Trasvesti e Intersexual disparó la iniciativa para legalizar el matrimonio con personas del mismo sexo en Chiapas,¹⁰ no obstante, el documento fue rechazado por el Congreso de Chiapas en 2013 y en 2016.

Las iniciativas para reformar la Ley de Pensiones y la Ley del Servicio Médico, ambas destinadas a trabajadores del sistema de educación pública estatal, fueron presentadas por autoridades de la Universidad Autónoma Agraria, en conjunto con representantes sindicales, ante el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza en mayo de 2015. De nueva cuenta, en septiembre de ese mismo año, ciudadanos respaldados por asociaciones de trabajadores de educación pública en esta entidad federativa vuelven a activar la iniciativa de reforma a la Ley de Pensiones. Otra iniciativa activada para reformar la Ley de Salud y la Ley de Profesiones para el Estado de Coahuila de Zaragoza fue impulsada por grupos de optometristas, también en septiembre 2015 (fuente archivo del Congreso de Coahuila).

Legisladores del Congreso del Estado de Colima rechazaron en 2016 la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Universidad de Colima, impulsada por el profesor universitario Manuel González Villa, por no cumplir el respaldo de firmas establecidas para disparar el mecanismo.¹¹

El estado de Hidalgo legisló el mecanismo de iniciativa ciudadana en 2015, no obstante, los intentos de activación se presentaron antes de la inclusión legal. Existe un registro académico de la iniciativa Ley de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil en el Estado de Hidalgo, sobre el formato de participación ciudadana que existe en la entidad, en donde los autores ubican un nuevo rostro clientelar (Taguena y Castaño, 2015: 153–155).

En la ciudad de México se activaron 854 iniciativas para ser incluidas por la Asamblea Constituyente, en el texto de Constitución Política de la Ciudad de México en 2016. Las iniciativas presentadas a la Asamblea fueron 854, divididas entre partidos políticos, el Presidente de la República, el Jefe de Gobierno y los ciudadanos; las iniciativas ciudadanas presentadas fueron 278 (Suárez, “El Universal”, 3 de noviembre de 2016). La redacción de leyes en México se conforma por la suma de todas las iniciativas sobre el mismo tema, para hacer un único documento final, que podría contener el total de los intereses.

En la ciudad de México, el ejercicio de elaboración de la Ley de Participación Ciudadana de 2010, con 16 foros efectuados en cada delegación, la participación de académicos y políticos de distintos partidos, mostró la diversidad de intereses involucrados para redactar los contenidos de un texto legal (Alacio 2013: 37–54).

¹⁰ Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

¹¹ Este párrafo se redactó con información de diferentes fuentes periodísticas, citadas en el apartado Hemerografía sobre activación subnacional.

Los disparos de iniciativas ciudadanas y/o populares reflejan el nivel de participación de los ciudadanos frente al poder político ante la realidad social, política y económica de cada entidad federada del territorio mexicano. Este grado de participación se combina con la voluntad política de los gobernantes (ciudadanos en el poder político), quienes a partir de sus intereses individuales o como grupos parlamentarios, trabajan en consensos para añadir el tema en la agenda legislativa e incluso para atender la propuesta a partir de legislar sobre la materia solicitada.

Activación nacional

Antecedentes

En 2011, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, Dr. José Narro Robles, presentó un conjunto de recomendaciones en el documento: Propuesta de Estado sobre Seguridad y Justicia en Democracia (Calderón 2011: 1). Sin mediar legislación sobre el formato para presentar iniciativas ciudadanas, el Rector Narro se adelantó activando un mecanismo no regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el contexto de la iniciativa constitucional de reforma política que presentó el Presidente de la República, Felipe De Jesús Calderón Hinojosa al Senado.

La Red por la Rendición de Cuentas RRC presentó la propuesta: “Hacia una política de Rendición de Cuentas” en marzo de 2012. El Centro de Estudios Espinosa Yglesias propuso el proyecto “Evaluación de la Iniciativa de Ley en Materia de Transparencia y Ampliación de Facultades del IFAI” en septiembre de 2012. Ese mismo año un conjunto de agrupaciones enviaron al Senado recomendaciones sobre la reforma constitucional en materia de transparencia (Fundar-Centro de Análisis e Investigación, México Infórmate, Artículo 19, Centro de Contraloría Social del CIESAS, El Colectivo por la Transparencia, Gestión Social y Cooperación, GESOC y Cultura Ecológica).¹² Antes de existir el mecanismo de iniciativa ciudadana en la Carta Magna, ciudadanos también propusieron líneas de acción ante diferentes problemáticas nacionales: sobre corrupción presentó José Marco Romero Silva, sobre transparencia Jacqueline Peschard, y sobre acceso a la información de los partidos políticos María Marván Laborde.

Primer disparo constitucional después de la reforma del 2014

Después de la reforma del 2014, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como la iniciativa Ley 3de3 contra la corrupción, fue presentada ante el Senado y provocó un amplio debate junto con la Ley

¹² Los documentos se obtuvieron en la página del Senado de la República.

General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, todas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en su edición vespertina, el 18 de julio de 2016. Finalmente, los legisladores aprobaron el texto a partir de las negociaciones internas y acuerdos entre los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores, de Diputados y el veto del Poder Ejecutivo, coyuntura que evidenció la distancia de los ciudadanos en el poder político (gobernantes) y los ciudadanos frente al poder político (gobernados).

La iniciativa ciudadana denominada Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), fue redactada por Josefina Cortés Campos del ITAM, Max Kaiser Aranda del IMCO y José Roldán Xopa del CIDE, con coordinación de Enrique Cárdenas Sánchez del CEEY, en suma con un extenso grupo de expertos representantes de grupos de abogados, grupos de transparencia, grupos contra la corrupción, grupos académicos y asociaciones civiles, en una propuesta de 85 hojas, terminada el 14 de enero de 2016 (LGRA 2016: 1).

El texto ubica la corrupción como un problema público, que equivale al 9% del Producto Nacional Bruto, y alcanza la cantidad de 347 mil millones de pesos anuales, destacando como un problema paralelo, la fragmentación normativa e institucional que no evita la impunidad en “los sujetos que tienen una posición de poder y, por tanto, que deciden o influyen sobre los decisores y que violan deberes propios de su posición en la gestión del interés público obteniendo beneficios indebidos.” (LGRA 2016: 3–4). La corrupción se ubica como “una apropiación del poder recibido y violación del deber” de los representantes públicos (LGRA 2016: 5).

La iniciativa se activó ante el Senado de la República con nueve títulos que contemplan “obligaciones del servidor público”, “faltas administrativas graves constitutivas de corrupción”, sanciones y “medidas de ejecución”, e “instrumentos de rendición de cuentas”¹³ (LGRA 2016: 44–45). Sobre el tema de rendición de cuentas la iniciativa ciudadana destacó la temporalidad, es decir, el informe por parte del servidor público, al inicio y al final del cargo art. 92 (LGRA 2016: 84).

En la legislación final, aprobada por el Congreso de la Unión, se nombra la rendición de cuentas en el artículo 8 inciso IV de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se desarrolla en el capítulo III de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Sin ser obligatoria, puede presentarse a través de una plataforma digital nacional (art. 27, 28 y 29).

¹³ El texto original está en mayúsculas.

Ciudadanos en el poder y ciudadanos frente al poder político: crónicas de la democracia mexicana

Poder político como categoría

El estudio del poder político como concepto y como categoría de observación en el gobierno democrático mexicano nacional, a partir del proceso del trámite que llevó el disparo de la iniciativa ciudadana conocida como Ley 3de3 contra la corrupción, en la deliberación legislativa, muestra las distancias de los ciudadanos en el poder político-gobernantes, y los ciudadanos frente al poder político-gobernados, quienes se someten a las prácticas del sistema de representación en momentos no electorales. ¿A quiénes representan los representantes mexicanos quienes deciden los rumbos del país desde el ejercicio del poder político? No representan ni la responsabilidad, ni la transparencia de sus actos, no representan la defensa del mejor argumento, representan los acuerdos y consensos que garantizan la estabilidad del ejercicio del poder político sin rendición de cuentas.

Se define poder político como la titularidad del ejercicio desde la potestad popular para tener el derecho a dictar las leyes y aplicarlas (Sartori 2006: 42–43). La ciudadanía reconocida desde el poder político se constituye a partir de los contenidos jurídicos de los derechos y las obligaciones constitucionales. La metodología analítica de esta sección es la crónica, desde viñetas que pretenden reconstruir la acción comunicativa que propone Habermas (2006: 562–563 y 568–572; 2003: 35–36 y 40).

Crónica de la voluntad como procedimiento desde el poder político

El Instituto Nacional Electoral recibió en marzo de 2016 quince cajas entregadas por el Senado de la República, con el objetivo de validar las firmas de quienes presentaron la iniciativa ciudadana de “Ley 3de3” contra la corrupción que obligaría a transparentar el patrimonio y los compromisos fiscales de los gobernantes, previendo posible conflicto de interés (INE 2016: comunicado número 076).

En el Senado

La cámara de origen de la iniciativa Ley 3de3 fue el Senado de la República. De 128 senadores, 59 votaron en contra de transparentar el patrimonio de los gobernantes.¹⁴ El 46% de los senadores, en alianza con el Partido Revolucio-

¹⁴ Un voto del Partido Nueva Alianza (Manuel Cárdenas Fonseca), seis del Partido Verde Ecologista de México (Luis Armando Melgar Bravo, Pablo Escudero Morales, María Elena Barrera Tapia, Jorge Aréchiga Ávila, Carlos Alberto Puente Salas, Juan Gerardo Flores Ramírez)

nario Institucional y Partido Verde Ecologista de México, detuvieron la propuesta de iniciativa de legislación para incluir la declaración 3 de 3 en armonía con la transparencia del patrimonio, que evita el enriquecimiento ilícito, y el conflicto de interés.

Las posiciones a favor de respaldar la Ley 3de3 y legislar la obligación de hacer pública la declaración patrimonial de los gobernantes fueron: del Partido Acción Nacional 34 votos, del Partido de la Revolución Democrática 15 votos, la candidata independiente Martha Angélica Tagle Martínez. Toda la bancada del Partido del Trabajo en el Senado estuvo ausente en la votación, excepto la corredora olímpica Ana Gabriela Guevara Espinoza, senadora plurinominal por el Partido del Trabajo, quien se abstuvo de votar.

Los ausentes de la sesión fueron dieciocho senadores, cuatro del Partido Acción Nacional (Jorge Luis Preciado Rodríguez –salió–, Adriana Dávila Fernández –salió–, José María Martínez Martínez –no asistió– y Héctor Larrios Córdova –salió–), cuatro del Partido de la Revolución Democrática (Fidel Demédesis Hidalgo –no asistió–, Ángel Benjamín Robles Montoya –salió–, Luz María Beristain Navarrete –salió–, Alejandra Roldán Benítez –se encuentra comisionada), seis del Partido del Trabajo (Manuel Barlett Díaz¹⁵ –salió–, Layda Sansores Sanromán –salió–, Carlos Manuel Merino Campos –salió–, Martha Palafox Gutiérrez –no asistió–, Héctor Adrián Menchaca Medrano –salió– y Marco Antonio Blásquez Salinas –salió–), tres del Partido Revolucionario Institucional (Diva Hadamira Castelum Bajo –presentó justificante de inasistencia–, Teófilo Torres Corzo –presentó justificante de inasistencia–, y Manuel Humberto Cota Jiménez –salió–) y una senadora del Partido Verde Ecologista de México (Ninfa Salinas Sada –salió–). Los senadores del PT no votaron.¹⁶

De esta forma, por menos de la mitad de votos del total de los integrantes del senado se rechazó la petición sustantiva presentada por los ciudadanos en el formato constitucional de iniciativa ciudadana, Ley 3de3, para detener actos de corrupción e impulsar la transparencia a través de la declaración patrimonial de los gobernantes.¹⁷

y 52 votos de senadores del Partido Revolucionario Institucional (la estructura del PRI gobernó la Presidencia de la República por 71 años consecutivos hasta el año 2000 y recuperó el Ejecutivo Federal en 2012).

¹⁵ Fue Secretario de Gobernación cuando, en la contienda por la elección presidencial de 1988, se cayó el sistema con el registro de la votación.

¹⁶ El Partido del Trabajo alcanzó el umbral que la legislación establece para conservar el registro como partido político nacional, debido a los resultados de la elección extraordinaria en el distrito 01 de Aguascalientes, el 6 de diciembre de 2016 (García, “El Universal”, 16.12.2016). Con los resultados de la contienda a diputaciones federales en 2015, el PT perdió su registro como partido nacional (Rivera, Venegas y Damián, “Milenio Diario”, 3.11.2015).

¹⁷ Un revés a la iniciativa consistió en solicitar la declaración patrimonial no a los gobernantes (ciudadanos en el poder político), sino a los beneficiarios de los programas públicos. Ahora los gobernados (ciudadanos frente al poder político) les deberán el favor a sus gobernantes si se elimina la suma de requisitos para justificar un apoyo vinculado a programas públicos.

Las publicaciones en redes sociales (twitter) de los senadores quienes votaron en contra de transparentar el patrimonio de los gobernantes fueron las siguientes: Emilio Gamboa, senador plurinominal por el PRI: “El Sistema Nacional #AntiCorrupción será presidido por ciudadanos. ¡Empoderemos a la sociedad!”; Arturo Zamora, senador por Jalisco (PRI): “La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece principios en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción”; Jorge Toledo Ruiz, senador por Oaxaca (PRI): “Los del @Senado_PRI trabajamos para aprobar #LeyesAnticorrupción a la altura de lo que los mexicanos demandan. #PRI”; René Juárez Cisneros, senador por Guerrero (PRI): “En @SenadoPRI estamos dando pasos firmes hacia la aprobación de #LeyesAnticorrupción ¡México lo exige!”; Roberto Albores, senador por Chiapas (PRI): “La Ley #Anticorrupción combate las malas prácticas el exigir la rendición de cuentas y aplicar responsabilidades administrativas”; Ricardo Barrroso (PRI): “El combate a la corrupción nos compete a todos. ¡Seamos parte de la solución! En @Senado_PRI trabajamos para aprobar #LeyesAnticorrupción”; Enrique Burgos (PRI): “En @Senado_PRI atendemos las demandas ciudadanas. Aprobamos leyes para crear instituciones sólidas y transparentes #LeyesAnticorrupción”.

Las declaraciones en redes sociales fueron contrarias al sentido de la votación en el pleno del Senado.

En la Cámara de Diputados

¡10, 9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2, 1, 0! ¡Bravo!», gritaron emocionados los diputados del PRI y del Verde cuando estaba a punto de cerrar la votación que sepultó el espíritu de la #Ley3de3 para siempre. ¿Cómo es posible tanta desfachatez? No solo bloquear una iniciativa ciudadana sino, además, celebrarlo. Los diputados del PRI-Verde se burlaban de una sociedad que tan solo hace unas semanas los sacó del poder en 6 estados. ¿No entendieron nada? Es posible. El cinismo no es una cualidad espontánea; se necesita un historial amplio de desvergüenza para practicarlo con tanta naturalidad (Robledo¹⁸ 2016).

Integrantes de la Cámara de Diputados aprobaron la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como iniciativa Ley 3de3 sin incluir la propuesta original anticorrupción activada por la ciudadanía. El nuevo documento fue enviado por los Senadores de la República y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, el 16 de junio de 2016 (publicado en el sitio de Iniciativa Ley 3de3 contra la corrupción¹⁹).

¹⁸ El senador por Chiapas Zoé Robledo (Partido de la Revolución Democrática), narró el ambiente de la votación de la Ley 3de3.

¹⁹ <http://ley3de3.mx/es/votacion-ley3de3-en-pleno-la-camara-diputados/>, fecha de consulta: 9.11.2016.

La inconformidad social por el proceso deliberativo en el Congreso de la Unión, se manifestó por diversas causas, entre las cuales destacó la redacción al artículo 29, donde se obstaculiza la máxima publicidad en las declaraciones de gobernantes, y la redacción del 32, que obliga a quienes reciben recursos públicos, tales como becas, programas sociales o pensión de adultos mayores, a presentar las tres declaraciones solicitadas a los funcionarios públicos (publicado en el sitio de Iniciativa Ley 3de3 contra la corrupción²⁰).

Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación

Rosa Ynés Alacio García

El veto presidencial

Motivado por diversas expresiones de inconformidad, el Presidente de la República de extracción priista, con un alto porcentaje de reprobación debido al desempeño de su gestión gubernamental en el ámbito nacional,²¹ “vetó el artículo 32, incisos B y C de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como Ley 3de3, por lo que regresó al Senado para su análisis” (Ortega, “El Financiero”, 23 de junio de 2016).

La iniciativa #3de3

Este ejercicio nacional de aprobación de la iniciativa ciudadana en México refleja similitudes existentes en ambientes subnacionales, en donde los requisitos diferenciados de las leyes para disparar iniciativas ciudadanas y/o populares construyen muros de ambigüedades no resueltas en lo sustantivo, de limitaciones diferentes para empoderar a los ciudadanos que se encuentran frente al poder político, y de argumentos construidos desde decisiones discrecionales en el proceso de deliberación de los gobernantes.

Consideraciones finales

La democracia como forma menos ofensiva de convivencia política y, paralelamente, como el monopolio global de los diferentes gobiernos representativos, ofrece en la activación de sus mecanismos de democracia indirecta

²⁰ <http://ley3de3.mx/es/votacion-ley3de3-en-pleno-la-camara-diputados/>, fecha de consulta: 9.11.2016.

²¹ “Sigue en caída aprobación Presidencial. Reproba el 74% gestión de Peña Nieto; solo 23% lo apoya” Encuesta nacional realizada por el Periódico Reforma a líderes de opinión y a ciudadanos, en dos momentos, y con dos metodologías. A ciudadanos encuesta aplicada a 1200 adultos en vivienda, del 4 al 7 de agosto de 2016, con un 95% de nivel de confianza. A 1015 líderes de opinión un sondeo por correo electrónico, con una tasa de respuesta del 21%, aplicado del 2 al 9 de agosto de 2016, disponible en: http://gruporeforma.reforma.com/interactivo/encuestas/enc_11a_epn/, fecha de consulta: 27.11.2016.

la posibilidad de proponer temas de agenda legislativa en las decisiones que suceden en el poder político.

Los ambientes democráticos de desigualdad neoliberal someten la acción comunicativa a estructuras del poder político, que condicionan los procesos de participación de los gobernados. En donde, los saldos democráticos aterrizzan en ordenamientos legales que mantienen la obediencia civil, la regulan y establecen las reglas de participación de los ciudadanos frente al poder político.

Los mecanismos de la democracia indirecta funcionan como válvulas de escape social, con diálogos condicionados por los ciudadanos en el poder político, que dan contenido al régimen de gobierno democrático mexicano.

La activación de iniciativas presiona las decisiones discrecionales de los gobernantes, pero no interviene en sus procesos de deliberación influenciados por los distintos acuerdos y acomodos políticos. Por tanto, las iniciativas ciudadanas y/o populares solo incorporan temas en las agendas legislativas, con limitados márgenes de transacción que los orillan a entrar en el redil de la obediencia civil, y refrendar el depósito del poder político en manos de los gobernantes que buscan mantenerse en el poder político.

La escalada en la colecta de firmas como pre-requisito para disparar iniciativas sobre temas no resueltos por sus gobernantes está condicionada a la declaratoria de procedencia, no obstante, no hay posibilidad de influir en la redacción última del documento legal.

La distancia de los ciudadanos en el poder político y frente al poder político se muestra en las acciones al gobernar, en el proceso deliberativo y en los discursos contradictorios. Los espacios de deliberación con impacto real en la política mexicana están diseñados para fomentar los consensos y las negociaciones entre los gobernantes (ciudadanos en el poder político). Estas acciones se combinan con las distintas prácticas por controlar ciudadanos en momentos electorales y garantizar la obediencia civil de los gobernados en momentos no electorales (ciudadanos frente al poder político).

Bibliografía

Alacio García R. Y. (2013), *La Ley de Participación Ciudadana: derechos, responsabilidades e indiferencias*, en: *Crónica de una elección. El caso de los Comités Ciudadanos en el Distrito Federal*, R. Y. Alacio García (coord.), Tirant Lo Blach- UACM- ICyTDF, México.

Alacio García R. Y. (2016), *La reforma político electoral 2013-2014, una participación ciudadana a medio camino*, “Revista Mexicana de Opinión Pública”, enero-junio de 2016, pp. 83 – 104.

Arques F. (2014), *Mecanismos de Democracia Directa en Argentina a nivel subnacional: Un recurso latente e ignorado*, “C2D Working Paper Series”, Y. Welp, U. Serdült (eds.), no 46, 2014, Centre for Research on Direct Democracy, University of Zurich.

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (3 de septiembre de 2015), *Iniciativa Popular. Reforma a la Ley Estatal de Salud, Ley de Profesiones para el Estado de Coahuila de*

Zaragoza, disponible en: http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=12463, fecha de consulta: 7.12.2016.

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (30 de septiembre de 2015), *Iniciativa Popular. Reforma a la Ley de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores de la Educación Pública del Estado de Coahuila*, disponible en: http://congresocoahuila.gob.mx/portal/?page_id=12463, fecha de consulta: 7.12.2016.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, fecha de consulta: 7.08.2014.

De Sousa Santos B., Avritzer L. (2005), *Introducción: para ampliar el canon democrático*, en: *Democratizar la democracia*, B. de Sousa Santos (ed.), Fondo de Cultura Económica, México.

Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

Dunn J. (2014), *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

González Oropeza M. (2011), *Los dilemas de la democracia directa*, “Sufragio”, no 7, UNAM, México, pp. 78-104, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/7/ens/ens11.pdf>, fecha de consulta: 8.11.2016.

Habermas J. (2006), *Teoría de la acción comunicativa II*, Editorial Taurus, México.

Habermas J. (2003), *La ética del discurso y la cuestión de la verdad*, Editorial Paidós, Barcelona.

Hernández Olmos M. (2012), *La fiscalización social y los instrumentos de participación ciudadana en México, una propuesta para la rendición de cuentas*, tesis de doctorado, División de Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, México.

INE, Instituto Nacional Electoral (18 de marzo de 2016), *Recibe INE firmas de apoyo para la Iniciativa Ciudadana de Ley “3de3 contra la corrupción”*, Coordinación Nacional de Comunicación Social, disponible en <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2016/03/20160318.html>, fecha de consulta: 3.11.2016.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Solicitudes y resultados*, disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/transparencia/articulo-38/solicitudes-y-resultados>, fecha de consulta: 3.11.2016.

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Invitación inicio de trámite de la iniciativa popular por la dignidad y los derechos de las personas en el transporte público*, disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/sala-de-prensa/boletines/invitacion-inicio-de-tramite-de-la-iniciativa-popular-por-la-dignidad-y-los>, fecha de consulta: 5.11.2016.

Kaufmann B. (2008), *Prólogo. La democratización de la democracia en América Latina y más allá*, en: *Democracia directa en América Latina*, A. Lissidini, Y. Welp, D. Zovato (coords.), UNSAM-C2D-IDEA, Prometeo, Libros, Buenos Aires.

Ley General de Responsabilidades Administrativas (14 de enero de 2016), disponible en: http://ley3de3.mx/wp-content/uploads/2016/02/Ley3de3LEY_IniciativaCiudadanaDeLeyGeneralDeResponsabilidadesAdministrativas_Documento.pdf, fecha de consulta: 4.11.2016.

Lissidini A. (2008), *Democracia directa latinoamericana: riesgos y oportunidades*, en: *Democracia directa en América Latina*, A. Lissidini, Y. Welp, D. Zovato, UNSAM-C2D-IDEA, Prometeo, Libros, Buenos Aires.

Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación

Rosa Ynés Alacio García

Artículos y ensayos

- Resnick P. (2007), *La democracia del siglo XXI*, Editorial Anthropos, Barcelona.
- Macpherson C. B. (1981), *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid.
- Massüger N., Welp Y. (2014), *La democracia directa y sus diferentes culturas. Análisis de las experiencias suiza, europea y latinoamericana*, en: *Los derechos políticos en el siglo XXI*, B. Silva, R. Vega (coords.), Tirant Lo Blanch, México.
- Ortega E. (23 de junio de 2016), *Veta EPN de forma parcial la Ley 3de3 y pide periodo extraordinario*, “El Financiero”, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/veta-pena-articulo-32-de-ley-3de3-y-pide-extraordinario.html>, fecha de consulta: 9.11.2016.
- Sartori G. (2006), *¿Qué es la democracia?*, Editorial Taurus, México.
- Schneider C., Welp Y. (2015), *Diseños institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa*, “Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales”, vol. LX, no 224, mayo-agosto, UNAM, México, pp. 15-43.
- Serdült U., Welp Y. (2012), *Direct Democracy Upside Down*, “Taiwan Journal of Democracy”, vol. 8, no 1, pp. 69-92.
- Soria Romo R., Sánchez Alvarado A. K. (2016), *Mecanismos de democracia directa en Jalisco, México: entre la contención, la simulación y la manipulación ciudadana. Cuatro estudios de caso*, “Telos”, vol. 8, no 1, enero-abril, pp. 39-59.
- Taguenga Belmonte J. A. (2015), *Participación ciudadana: el nuevo rostro del clientelismo*, en: *Cultura, política y sociedad. Una visión calidoscópica y multidisciplinar*, J. A. Taguenga Belmonte (coord.), Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México.
- Welp Y., Serdült U. (2011), *¿Jaque a la representación? Análisis de la revocatoria de mandato en los gobiernos locales de América Latina*, en: *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Y. Welp, L. Whitehead (comps.), Flacso-C2D-Universidad de Oxford, México.
- Welp Y., Serdült U., (2012) *Retó, competencia y manipulación: Referéndum y poder político en América Latina*, en: *Democracia participativa vs. representación. Tensiones en América Latina*, C. Mascareño, E. Montecinos (coords.), Centro de Estudios de Desarrollo - Universidad Central de Venezuela - Centro de Desarrollo Regional - Universidad de Lagos, Chile.
- Welp Y., Serdült U. (coords.) (2014), *La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria de mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza*, Consejo Nacional Electoral-Instituto de la Democracia, Quito.
- Zovatto D. (2014), *Las instituciones de la democracia directa*, en: *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, A. Lissidini, Y. Welp, D. Zovatto (comps.), UNAM-C2D-IDEA, México.