

Iniciativas ciudadanas

Jaime A. Vázquez Repizo

Introducción

Se conoce como iniciativa ciudadana o popular al mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos. Pueden ser clasificadas en constitucionales y legislativas, ya sea porque modifican los textos de nuestra Carta Magna, o bien, porque modifican, derogan o crean leyes secundarias.

Del mismo modo, éstas valdrían ser catalogadas como simples o formuladas; siendo las primeras aquellas que se resumen a una simple petitoria de legislación por parte de la ciudadanía al Congreso sobre algún tema en específico; o formuladas cuando los ciudadanos presentan de manera completa un proyecto de ley – compuesto de exposición de motivos, articulado a reformar, códigos implicados, artículos transitorios, etcétera–.

En el proceso legislativo mexicano, esta forma de participación ciudadana no se encuentra reconocida en la Constitución Política; la cual señala que, el derecho de iniciar leyes o decretos compete de manera exclusiva al Presidente de la República; a Diputados y Senadores; a los Congresos Estatales; y a la Asamblea Legislativa; en cambio, la mayoría de los gobiernos locales concede a sus ciudadanos el derecho de iniciar leyes.

En el marco de la reforma política para el Estado mexicano, la incorporación de la iniciativa ciudadana como facultad

Jaime A. Vázquez Repizo

Constitucional es una de las propuestas que se han presentado en el Congreso ¹, a fin de poner al ciudadano en el centro de las decisiones políticas.

Planteamiento del problema

Si bien es loable que exista el debate al interior de las Cámaras, sobre los mecanismos que se puedan otorgar a la sociedad, para que esta convierta sus demandas ciudadanas en iniciativas de ley, surge la necesidad de indagar si, ante la propuesta de elevar a rango constitucional la figura de iniciativa ciudadana, ¿existen las condiciones para introducir este mecanismo en el marco constitucional mexicano?

Para responder a esta pregunta, el presente texto está organizado en diferentes capítulos. El primero de ellos muestra el panorama de las iniciativas de ley desde la perspectiva de los textos constitucionales, así como las leyes de participación ciudadana y demás ordenamientos locales que establecen de manera actual la figura de iniciativa ciudadana en diversas entidades del país.

Después, se presenta un marco teórico en el que se expone el contraste entre los modelos de democracia representativa y directa, así como una explicación de los diferentes mecanismos de participación

¹ La implementación de la figura de Iniciativa Ciudadana en la Constitución mexicana es una propuesta planteada, tanto en la iniciativa del Ejecutivo Federal, como en proyecto de ley elaborado por los Legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Cabe señalar que ambas propuestas trazan como requisito el respaldo del “cero punto uno por ciento del padrón electoral”, alrededor de 78 mil ciudadanos.

ciudadana con los que cuenta esta última; ya que las iniciativas ciudadanas forman parte de dichos instrumentales.

En el tercer y cuarto capítulo se presenta respectivamente, lo observado de la experiencia internacional en Latinoamérica con la implementación y desarrollo de los mecanismos de democracia directa –de manera general– y las iniciativas populares –de manera particular–; así como las diferentes propuestas que se han presentado en el Congreso de la Unión para implementar las iniciativas ciudadanas.

Objetivo

Discutir y analizar la pertinencia de implementar las Iniciativas Ciudadanas como parte del modelo político mexicano, en base a los elementos anteriormente expuestos, a fin de otorgar a los legisladores un documento que fortalezca el debate parlamentario.

i. Constitución Política

Como punto de partida, se considera prudente definir lo que gramatical y jurídicamente se entiende en el derecho mexicano como “iniciativa”, para más adelante desentrañar las implicaciones de la facultad o el derecho de iniciar leyes o decretos.

El Diccionario de la Lengua Española enuncia seis concepciones al término, desde un punto de vista muy personal, se considera que de ellas, resulta más afín a este documento la siguiente: “Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y

adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica”².

Desde la teoría del Derecho Constitucional, una Iniciativa de Ley o Proyecto de Decreto es “un documento formal que los órganos o actores facultados presentan ante cualquiera de las Cámaras del Congreso para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación. Tiene como propósito crear, reformar, adicionar o derogar disposiciones constitucionales o legales” (Arteaga 2000:76).

En el ámbito parlamentario, se ha apuntado que una iniciativa:

...consiste en la facultad que tienen ciertos funcionarios de representación popular, investidos de potestad jurídica pública y determinados órganos del Estado, para formular un texto que puede presentarse ante una Cámara con el propósito de que, mediante el cumplimiento de un procedimiento reglamentario y constitucional, al aprobarse, se constituya en una Ley (Camposeco 1990:25).

En el proceso federal, la formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de la dos Cámaras que conforman el Congreso de la Unión, este primer momento del procedimiento legislativo está reconocido por la Constitución Política, en el artículo 71; así como en el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

² Otras definiciones a la palabra “iniciativa”, proporcionadas por el Diccionario de la Lengua Española, son: i) Que da principio a algo; ii) Derecho de hacer una propuesta; iii) Acto de ejercerlo; iv) Acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar; y v) Cualidad personal que inclina a esta acción.

Los titulares de la iniciativa legislativa, pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que las materias reservadas al Presidente de la República. Y no se exige que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores.

Ahora bien, la estructura de gobierno de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra definida en los artículos 39 y 40 de la Constitución Política, al establecer el primer artículo de ellos que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Por su parte, el artículo 40 señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución mexicana.

La importancia de enunciar los apartados anteriores, radica en que éstos dan pauta a entender que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (artículo 39), y que nuestra Constitución define al Estado mexicano, como una República representativa, democrática y federal; lo que significa que los ciudadanos no pueden ejercer directamente la democracia sino que han de hacerlo a través de sus representantes (artículo 40).

En cuanto a las prerrogativas de los ciudadanos; éstas son: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma

Jaime A. Vázquez Repizo

pacífica en los asuntos políticos del país; tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones; y, ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición ³.

Así, en la legislación actual, el derecho de iniciar leyes o decretos compete exclusivamente al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y a las Legislaturas de los Estados ⁴; del mismo modo, la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, se encuentra facultada para presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión ⁵.

De conformidad con lo expuesto, puede señalarse que, en nuestro sistema jurídico federal, el llamado “derecho de iniciativa” no es tal, sino que se trata de una “facultad de iniciativa” ⁶, ya que la Constitución otorga solamente la potestad de activar el proceso de formar leyes a órganos o a individuos que integran los órganos del Estado –al Poder Ejecutivo Federal, al Congreso de la Unión y a las Legislaturas estatales–.

³ Artículo 35 de la CPEUM.

⁴ Artículo 71 de la CPEUM.

⁵ Artículo 122, Base Primera, Fracción V, Inciso Ñ de la CPEUM.

⁶ Sobre las facultades de los órganos del Estado, los textos de Rolando Tamayo y Salmorán mencionan que: “En el derecho público la noción de facultad se encuentra asociada a la noción de competencia, competencia material, que se identifica con las facultades del órgano... El derecho subjetivo se agota en su ejercicio; la facultad, por el contrario, no se agota en el acto facultado. La facultad tiene como objetivo la producción de ciertos actos jurídicos válidos; su propósito es que los actos, que en virtud de la facultad se realizan, tengan los efectos que pretenden tener (que algo sea un contrato válido, que algo sea un testamento válido)... El concepto de facultad jurídica presupone la investidura o facultamiento”.

En consecuencia, el “derecho ciudadano” a presentar proyectos de decreto o iniciativas de ley ante el Congreso General – propuesta del Ejecutivo Federal– no se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pese a ello, en veintiocho entidades federativas del país se reconoce en las respectivas constituciones locales, el derecho ciudadano a iniciar leyes, de las cuales trece cuentan con disposiciones reglamentarias de participación ciudadana.

De manera general puede señalarse que, si bien estas leyes secundarias no presentan una definición uniforme para el término iniciativa ciudadana, sí comparten la concepción que éstas son: “El instrumento, mecanismo, derecho o facultad con que cuentan los ciudadanos del Estado para presentar ante el Congreso Local u Órgano Legislativo iniciativas o proyectos de ley”.

Asimismo, gran parte de ellas comparten criterios de restricción en cuanto a lo que no será materia de iniciativa popular, siendo en la mayoría de los casos los temas tributarios, fiscal, de egresos, de régimen interno de la Administración Pública, la expropiación de bienes, y la Auditoría Superior del Estado (ver tabla 1).

Tabla 1: Iniciativa popular en las entidades federativas		
Entidad	¿Qué es?	Características
Aguascalientes	Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado, podrán presentar al Congreso del Estado proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto a materias de su competencia.	<u>Requisitos:</u> Cuando menos el uno por ciento del total de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral correspondiente al Estado.

Jaime A. Vázquez Repizo

		<p><u>Restricciones:</u> No podrá afectar el orden público, debiendo evitarse por consecuencia proferir injurias y conceptos que denigren a la sociedad, a un sector de ella, o a las autoridades respectivas, de lo contrario, quienes suscriban la petición de una iniciativa popular se harán acreedores a una multa, desde trescientos hasta quinientos días de salario mínimo general vigente en el Estado.</p>
Baja California	<p>Es el mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de Leyes o Decretos, incluyendo modificaciones a la Constitución Federal o a la Constitución, salvo las excepciones contempladas en el artículo 71.</p>	<p><u>Requisitos:</u> Que la misma se encuentre apoyada por un mínimo de 1000 ciudadanos de la Lista Nominal.</p> <p><u>Restricciones:</u> Las siguientes materias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Régimen interno de la Administración Pública Estatal o Municipal; • Regulación interna del Congreso del Estado, • Regulación interna del Poder Judicial del Estado.
Baja California Sur	<p>La facultad de los ciudadanos de presentar ante el Órgano Legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma, derogación, abrogación o adición a estos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada.</p>	<p><u>Requisitos:</u> Al menos el 0.5% del total de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores.</p>
Chiapas*	Sin datos	<p><u>Compete:</u> A los ciudadanos del Estado, en los términos que disponga la Ley, la cual establecerá los requisitos, alcances, términos y procedimientos para su ejercicio.</p>
Chihuahua*	Sin datos	<p><u>Corresponde:</u> A los chihuahuenses, mediante iniciativa popular presentada en forma por ciudadanos debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos sea el uno por ciento de los inscritos en al padrón electoral.</p>

La reforma política vista desde la investigación legislativa

Coahuila	Es el derecho de los ciudadanos coahuilenses y de los que sin serlo acrediten haber residido en el Estado por más de tres años para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general.	<u>Requisitos:</u> Nombre y firma de quien la presenta.
Colima	La facultad que tienen los ciudadanos del Estado de presentar ante el Congreso propuestas para expedir, reformar, adicionar y derogar códigos, leyes y decretos, así como para reformar y adicionar la Constitución, de conformidad con las disposiciones a que se refiere este ordenamiento.	<u>Requisitos:</u> Que sea suscrita por el 4% de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores del Estado. <u>Otros:</u> El Congreso deberá de analizar y aprobar, en su caso, el dictamen sobre la iniciativa correspondiente a más tardar en el siguiente Período Ordinario de Sesiones a aquél en que se reciba. La omisión a esta disposición será causa de responsabilidad oficial que se substanciará de conformidad con la Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
Distrito Federal	Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Distrito Federal presentan a la Asamblea Legislativa proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.	<u>Requisitos:</u> Mínimo del 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente del Distrito Federal. <u>Restricciones:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Tributaria, fiscal o de egresos del Distrito Federal; • Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal; • Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; • Regulación interna de los órganos encargados de la función judicial del Distrito Federal.
Durango*	Sin datos	<u>Requisitos:</u> Solicitarse por ciudadanos duranguenses que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal más reciente.

Jaime A. Vázquez Repizo

Estado de México*	Sin datos	Corresponde: A los ciudadanos del Estado, en todos los ramos de la administración.
Guanajuato	Es el derecho de los ciudadanos guanajuatenses inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad, para presentar iniciativas que propongan expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar leyes o decretos ante el Congreso del Estado; así como para expedir, reformar, adicionar, derogar o abrogar reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio correspondiente.	Requisitos: Solicitarse por ciudadanos guanajuatenses que representen cuando menos el tres por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del Estado.
Jalisco	Es la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad los proyectos de ley o código, o de reforma a éstos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada.	Requisitos: Al menos el 0.5% del total de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al Estado de Jalisco;
Michoacán*	Sin datos	Corresponde: A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. Restricciones: No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.
Morelos*	Es el medio por el cual los ciudadanos del Estado de Morelos podrán presentar al Congreso del Estado o a los Ayuntamientos proyectos de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes, Reglamentos y Bandos respecto de materias de su competencia y que corresponda a éstos expedir;	Requisitos: Que se encuentra apoyada por lo menos por el tres por ciento de los electores inscritos en el padrón electoral vigente en el Estado. Restricciones: <ul style="list-style-type: none"> • Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal; • Reformas a la Constitución del Estado y a las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; • El régimen Interno del Gobierno Estatal o Municipal;

La reforma política vista desde la investigación legislativa

		<ul style="list-style-type: none"> • La designación del Gobernador Interino, Substituto o Provisional; • Juicio Político; • Los convenios con la Federación y con otros Estados de la República.
Nuevo León*	Sin datos	Tiene la iniciativa de ley todo Diputado, Autoridad Pública en el Estado y cualquier ciudadano nuevoleonés.
Oaxaca*	Sin datos	<u>Corresponde</u> : A todos los ciudadanos del Estado.
Puebla*	Sin datos	<p><u>La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde</u>: A los ciudadanos de la Entidad, debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en el Registro Federal de Electores, quienes en términos de la ley aplicable, podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de leyes respecto a las materias de competencia legislativa del mismo.</p> <p><u>Restricciones</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tributaria o fiscal así como de egresos del Estado; • Régimen interno de los poderes del Estado.
Querétaro*	Sin datos	<p><u>La iniciativa de leyes o decretos corresponde</u>: A los ciudadanos en los términos previstos en la Ley.</p> <p><u>Restricciones</u>: Las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos</p>
Quintana Roo	Es el derecho que faculta a los ciudadanos quintanarroenses a presentar ante la Legislatura del Estado:	<p><u>Requisitos</u>: Deberán ser suscritas cuando menos por el equivalente al cinco por ciento de ciudadanos inscritos en el Padrón Estatal Electoral.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de Ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria;

Jaime A. Vázquez Repizo

	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de Decreto, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias; • Iniciativas de reforma, adición, derogación o abrogación de normas generales. 	<p><u>Restricciones:</u> Las disposiciones en materia fiscal o tributaria y la expropiación de bienes.</p>
San Luís Potosí*	Sin datos	<p><u>Corresponde:</u> A los diputados, al Gobernador, al Supremo Tribunal de Justicia, y a los ayuntamientos, así como a los ciudadanos del Estado.</p>
Sinaloa*	Sin datos	<p><u>Compete:</u> A los ciudadanos sinaloenses.</p>
Sonora*	Sin datos	<p><u>Compete:</u> A los ciudadanos que representen el 1% del total inscrito en el Padrón Estatal Electoral, conforme a los términos que establezca la Ley.</p>
Tabasco	<p>Es el instrumento por medio del cual los ciudadanos del Estado podrán presentar al Congreso Local, al Titular del Poder Ejecutivo del Estado o a los Ayuntamientos, Iniciativas de Leyes, decretos, reglamentos y Acuerdos, según se trate, en los términos que se establecen en la Constitución local y en la presente Ley. La autoridad ante la que se promueva la iniciativa popular deberá iniciar el trámite correspondiente en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contando a partir de su presentación.</p>	<p><u>Requisitos:</u> Al menos el 10% de los ciudadanos que aparezcan en la Lista Nominal del Estado o de los municipios, según sea el caso.</p> <p><u>Restricciones:</u> No debe contravenir ni invadir la esfera competencial de otras disposiciones legales de orden federal o las expresamente prohibidas de orden estatal o municipal; no versará sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal, y el presupuesto de Egresos del Estado de Tabasco; • Régimen interno de la Administración Pública del Estado de Tabasco y de sus Municipios; • Regulación Interna del H. Congreso del Estado y del órgano Superior de Fiscalización del Estado; • Regulación Interna de los órganos encargados de la función judicial del Estado de Tabasco.
Tamaulipas	Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos del Estado	<p><u>Requisitos:</u> Que la iniciativa se encuentra apoyada por cuando</p>

La reforma política vista desde la investigación legislativa

	podrán presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes respecto de materias de su competencia y que le corresponda a éste expedir.	menos el 1% de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado. <u>Restricciones:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Tributaria, fiscal y de egresos del Estado; • Régimen interno de la administración pública del Estado; • Regulación interna del Congreso del Estado y de su Auditoría Superior del Estado. • Regulación interna de los órganos del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.
Tlaxcala*	Sin datos	<u>Son prerrogativas del ciudadano tlaxcalteca:</u> Presentar Iniciativas ante el Congreso del Estado de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento Interior y que se considerará en el siguiente Período Ordinario de Sesiones.
Veracruz	Es la forma de participación mediante la cual, los ciudadanos ejercen su derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso del Estado.	<u>Requisitos:</u> Sea firmado por al menos 0.2 por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral del Estado correspondiente a la elección de Ayuntamientos más reciente.
Yucatán*	Sin datos	<u>Compete:</u> A los ciudadanos, conforme a las modalidades que dispongan las leyes.
Zacatecas	Es la prerrogativa que faculta a los ciudadanos del Estado a presentar ante la Legislatura, los Ayuntamientos o la autoridad administrativa competente: <ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas de ley, como propuesta formal de normas generales, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria; • Iniciativas de Decreto, como propuesta formal de normas particulares, concretas, personales y obligatorias; • Iniciativas de reformas, adiciones, derogación o aboga- 	<u>Requisitos:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Quinientos ciudadanos inscritos en el padrón estatal, tratándose de iniciativas de ley, o disposiciones administrativas del Poder Ejecutivo; • Cien ciudadanos inscritos en el respectivo padrón municipal, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con más de veinte mil electores; o • Cincuenta ciudadanos inscritos en el respectivo padrón muni-

Jaime A. Vázquez Repizo

	<p>ción de ordenamientos legales;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de reglamentos municipales; y • Proyectos de disposiciones o medidas administrativas conducentes a mejorar el funcionamiento de la administración pública estatal o municipal. 	<p>cial, tratándose de reglamentos o disposiciones administrativas municipales, en municipios con menos de veinte mil electores. Restricciones: Las disposiciones en materia fiscal o tributaria, y la expropiación de bienes.</p>
<p>FUENTE: Elaboración propia con base en las Constituciones locales y Leyes de Participación Ciudadana Estatal. *Sólo presentan información en la Constitución Estatal.</p>		

ii. Elementos conceptuales

Como es por todos sabido, el término democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas: *δημος* («demos», que significa «pueblo») y *Κράτος* («krátos», que es traducido como «poder» o «gobierno»). En consecuencia, democracia –que puede entenderse como “gobierno del pueblo por el pueblo”– es una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno lo que hay que gobernar sino también el sujeto que gobierna.

Esta democracia –nacida en el siglo V antes de Cristo–, ha atravesado por diversas transformaciones derivado de las distintas formas de participación política, así como las variantes en las formas de expresión de la soberanía popular. De manera reciente, quienes se han dado a la tarea de estudiar la democracia, pueden ser identificados de dos formas: aquellos que abogaban en favor de la eliminación de estructuras de intermediación entre pueblo y responsables políticos o de gobierno; y quienes defienden los méritos de la delegación de poder a las autoridades competentes (Prud' Homme 1997).

Así, la doctrina actual distingue entre “democracia directa” y “democracia representativa”, y da a ambos términos connotaciones opuestas, pues se refieren a concepciones distintas de la soberanía popular. Para poderlos distinguir comencemos por señalar el modelo de participación ciudadana que opera actualmente en México, el de democracia representativa o indirecta definida como “aquella donde el pueblo no gobierna pero elige a los representantes que lo gobiernan” (Sartori 1988:150).

En contraste, la democracia participativa o directa se caracteriza por “las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo” (Zovatto 2007:134).

También, existe un punto intermedio entre la democracia directa y la democracia representativa; a este mecanismo de participación democrática se le conoce como “democracia semidirecta”, en razón de un purismo terminológico, y es considerado como una forma complementaria a la democracia representativa.

Aportaciones recientes sobre la democracia semidirecta mencionan que:

...algunos de los elementos que caracterizan a las democracias semidirectas (representativas y participativas a la vez) son el respeto a las minorías y la existencia de suficientes vías de participación, que implican la posibilidad ciudadana de tomar parte en el proceso formal de toma de decisiones. Asimismo, para consolidar este tipo de democracia son indispensables el sufragio libre, directo y secreto, lo que requiere de la aplicación de un marco institucional y normativo homogéneo y sólido (Concha 2002:39).

Pero, ¿qué es la participación política y cuáles son las “diversas formas de ésta” a las que hace referencia la concepción de democracia directa? Primero, podemos partir de la idea general que la participación política:

Es un conjunto de actos y actitudes, enfocados a influir de una forma más o menos indirecta, y legal sobre las decisiones del poder, en el sistema político, con la clara intención de preservar o incidir en la estructura del sistema de intereses regularmente dominante.

Participación política y ciudadana comparten esta misma definición general. Quienes gozan de derechos políticos son exclusivamente los ciudadanos, es decir, al hablar de la participación ciudadana, refiriéndose a la acción que realizan los ciudadanos, entendidos como los únicos sujetos que son reconocidos como capaces de participar y ejercer derechos políticos (Esquivel 2002:20-21).

Bajo este esquema, podemos entender que, para que exista la participación ciudadana, resulta vital la cooperación entre gobierno y sociedad; algunas de las formas de colaboración política con las que interviene la ciudadanía dentro de las decisiones de gobierno en los sistemas de democracia directa son: la consulta popular, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato.

En primer instancia cabe apuntar que la consulta popular tiene dos vertientes, la figura del plebiscito y la del referéndum. El plebiscito es “una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía” (Salazar 1997); y el referéndum es un mecanismo cuya utilidad radica en “preguntar sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad” (Merino, 1995).

Para dejar más clara la diferencia entre ambos términos, veamos como los entiende en la práctica la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal:

A través del plebiscito, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá consultar a los electores para que expresen su aprobación o rechazo previo a actos o decisiones del mismo, que a su juicio sean trascendentes para la vida pública del Distrito Federal. ⁷

El referéndum es un instrumento de participación directa mediante el cual, la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa ⁸.

Otro de los mecanismos de democracia directa es la iniciativa popular, la cual puede entenderse como el derecho de la ciudadanía para proponer, crear o modificar un proyecto de ley –y que puede estar formulada o no formulada–. La primera, es la presentación de un proyecto de ley por parte de los ciudadanos ante las instancias legislativas, la no formulada es la simple petición al Congreso para que discuta sobre determinado tema por parte de los representados (Zovatto, 2007:139).

Conceptualmente, este mecanismo de participación puede definirse como: “el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al

⁷ Artículo 12 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

⁸ Artículo 23 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Jaime A. Vázquez Repizo

formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados” (Prud' Homme, 1997).

De igual forma puede usarse esta enunciación:

...es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral (Berlín, 1997:362).

Como logrará apreciarse, puede señalarse por consenso técnico que las iniciativas populares –parte de los instrumentales con que cuentan los sistemas de democracia directa–, son una figura jurídica por la que se concede derecho al ciudadano a fin de presentar propuestas de ley ante el Congreso.

Finalmente, la revocación de mandato –que es la menos utilizada de las tres–, es una variante invertida de la elección de representantes: a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley. Cabe resaltar que ésta permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición tratándose únicamente de un juicio político sin implicaciones legales (Prud' Homme, 1997).

En esencia, estas formas de consulta popular son los instrumentales con los que se auxilian los sistemas de democracia directa; en los cuales los ciudadanos participan en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones políticas.

iii. Experiencia internacional

En este punto corresponde hacer un esbozo sobre el panorama en que las iniciativas ciudadanas han sido utilizadas como herramienta de gobierno en el ámbito internacional; cabe resaltar que para efectos prácticos, centraremos el comparativo con los países de América Latina, ya que éstos comparten regímenes políticos similares al mexicano.

En principio vale señalar que en Latinoamérica todos los regímenes de gobierno son básicamente presidencialistas (Rial 2000:1); y que en la región existe una gran variedad de países que adoptan la figura de iniciativa ciudadana a nivel federal, como mecanismo de democracia directa (ver tabla 2).

Tabla 2: Iniciativa ciudadana en América Latina					
País	Contempla	País	Contempla	País	Contempla
Argentina	Sí	Ecuador	Sí	Panamá	No
Bolivia	Sí	El Salvador	No	Paraguay	Sí
Brasil	Sí	Guatemala	Sí	Perú	Sí
Chile	No	Honduras	No	República Dominicana	No
Colombia	Sí	México	No	Uruguay	Sí
Costa Rica	Sí	Nicaragua	Sí	Venezuela	Sí

FUENTE: Zovatto, Daniel, "Democracia directa y referéndum en América Latina", en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, 2007

Sin embargo, es importante destacar que, históricamente, los países latinoamericanos no tienen arraigado dentro de sus costumbres, la cultura de la participación –a diferencia de Europa o Estados Unidos, donde su uso es más frecuente–; la tendencia a expandir los

Jaime A. Vázquez Repizo

mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de cooperación ciudadana relativamente es reciente en nuestra zona.

Sobre las causas que ocasionaron, que los diferentes instrumentales de democracia participativa cobraran fuerza en América Latina a inicios de los 90, encontramos las siguientes:

La crisis de los sistemas de partidos que produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, el cual fue cubierto en algunos países por líderes como Fujimori en Perú, Bucaram en Ecuador o Chávez en Venezuela; que llegaron al poder criticando la democracia representativa y prometiendo solucionar los problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Zovatto, 2007:140).

Otra explicación menciona que, a consecuencia de la Guerra Fría, surgió a fines de los 70, un discurso liberal que defendía por los derechos humanos, mismo que se expandió rápidamente, dejando sin base legítima al autoritarismo. Ocasionando, tras la caída del Muro de Berlín en 1989, que la democracia participativa fuera la tendencia triunfante (Rial, 2000:2).

Asimismo, existe la tesis de que al atravesar por una crisis institucional, la élite dominante de países como Paraguay y Colombia, incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar un colapso del sistema democrático (Zovatto, 2007:141).

Sin afán de tasar cuál de los procesos anteriores tuvo mayor o menor impacto en las legislaciones nacionales, encontramos que, a la fecha, diversos países de la región centro y sur del continente, regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus textos constitucionales, teniendo la figura de iniciativa ciudadana cabida en los respectivos ordenamientos.

Sin embargo, como ya se mencionó, ocurre de manera recurrente en América Latina, que las herramientas como la iniciativa popular resulten mecanismos poco eficaces a nivel nacional, pero de mayor efectividad a nivel estatal, como es el caso mexicano (Taboada, 2005:6).

Por ejemplo, a nivel federal observamos que en Costa Rica, – según información de la Oficina de Iniciativa Popular ⁹, creada en abril de 1999, cuyo objetivo es ofrecer espacios de participación social activa en la Asamblea Legislativa– desde su creación y hasta el 10 de mayo de 2010 ha recibido mil 82 iniciativas ciudadanas, de las cuales, diez ya son ley ¹⁰ (cero punto noventa y dos por ciento de lo presentado en más de diez años).

La dependencia señala que para la presentación de iniciativas populares no se requiere de ninguna formalidad y que puede referirse a cualquier tema de interés para el proponente; este vacío de normatividad se ve reflejado en las propuestas: “Sobre calendario”, para modificar la estructura actual de los días y meses del calendario (0059): “Que establece el trueque en lugar de los TLC” para intercambiar productos y servicios sin que hayan precios, ni tratados (0543); o bien “Distribución de droga gratuita y controlada” para crear sistemas gratuitos de repartición de estupefacientes (0220) ¹¹.

La excepción en cuanto al aprovechamiento de estos mecanismos es Uruguay, donde las iniciativas de ley propuestas por la

⁹ http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/default.aspx

¹⁰

http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/AllItems.aspx

¹¹

http://www.asamblea.go.cr/Intranet/Iniciativa_Popular/Paginas/Iniciativas%20presentadas.aspx

Jaime A. Vázquez Repizo

ciudadanía –y que cuentan con el apoyo de por lo menos el 10 por ciento de los electores–, son sometidas directamente a consulta popular, a diferencia del resto de los países que reconocen la figura de iniciativa popular, donde los asuntos son dictaminados por el Congreso, sin consultar con el electorado (Zovatto, 2007:139-140).

iv. Entorno legislativo

Desde el año 2000 y hasta lo que va de la LXI Legislatura, se han presentado en el Congreso de la Unión, 34 iniciativas de ley cuyo objetivo es incorporar la figura de iniciativa ciudadana en el marco constitucional mexicano; estos proyectos en su mayoría se han visto acompañados de la propuesta de incorporar los demás instrumentos que integran la democracia directa: el referéndum y el plebiscito (ver tabla 3).

De estas propuestas sobresale que ocho fueron presentadas por integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, seis de Acción Nacional, cinco del Partido Revolucionario Institucional, cuatro por integrantes del Partido del Trabajo y dos por Congresos Estatales (Veracruz y Michoacán); así mismo, de manera más reciente, encontramos la planteada por el titular del Ejecutivo. Ello nos revela que en las Agendas Legislativas de las principales fuerzas políticas del país está presente que la democracia mexicana sea cada vez más participativa.

Tabla 3: La iniciativa popular como propuesta de Ley en el Congreso	
Legislador	Propuestas de Reforma Constitucional
Grupo Parlamentario	Las constituciones y leyes de los estados establecerán los principios y mecanismos para el ejercicio del derecho ciudadano a participar en los

La reforma política vista desde la investigación legislativa

<p>PAN 02/02/00</p>	<p>asuntos públicos fundamentales de su estado, mediante las instituciones de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.</p>
<p>Grupo Parlamentario PRI 29/04/00</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Iniciar leyes o decretos del Congreso de la Unión. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos de la República, varones y mujeres.</p>
<p>Grupo Parlamentario PAN 08/09/00</p>	<p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, de democracia representativa y participativa, federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior. La democracia participativa la ejecutarán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular. El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, de democracia representativa y participativa y popular. La democracia participativa la ejercerán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, tanto en el ámbito estatal como municipal.</p>
<p>Grupo Parlamentario CD-PPN PRD 16/11/00</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos. En las iniciativas que presenten los ciudadanos, deberán acreditar el .020% del padrón de electores, debiendo suscribirlas e ir respaldadas con las copias de sus credenciales de elector.</p>
<p>Dip. Enrique Adolfo Villa Preciado PAN 25/09/01</p>	<p>La organización de las elecciones federales, así como de la integración de la iniciativa ciudadana son funciones estatales que se realizan a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos, siempre y cuando reúnan los requisitos siguientes: Que el número de sus-</p>

Jaime A. Vázquez Repizo

	<p>criptores represente el cinco por ciento del total nacional, o el uno por ciento total de al menos 10 de las entidades federativas de la Unión.</p> <p>Las materias que no pueden ser materia de iniciativa popular son: La reforma, adición, derogación, o en su caso abrogación, de normas contenidas en esta Constitución; ordenamientos de índole fiscal, las finanzas públicas de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la Federación; las fuerzas armadas, la seguridad nacional; convenios internacionales; y las normas de carácter electoral. Son prerrogativas del ciudadano: Participar en los procesos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.</p>
<p>Dip. José Manuel del Río Virgen</p> <p>CD-PPN</p> <p>08/11/01</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ayuntamientos vía sus legisladores locales o federales y; los ciudadanos, mediante iniciativa popular.</p>
<p>Dip. Juan Carlos Regis Adame</p> <p>PT</p> <p>04/04/02</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, requiriéndose por lo menos la firma de 50 mil ciudadanos.</p>
<p>Dip. Beatriz Patricia Lorenzo Juárez</p> <p>PAS</p> <p>04/04/02</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar al Congreso de la Unión proyectos de Ley y solicitar al mismo la celebración de referendo.</p> <p>Podrán solicitar la creación, modificación, derogación o abrogación de una ley, de conformidad a los lineamientos contenidos en la presente Constitución: El Presidente de la República; Una cuarta parte de los miembros de alguna de las Cámaras del Congreso; Seis o más legislaturas de los estados; Ciudadanos con derecho a voto que representen el 1.5% del padrón electoral o más.</p>
<p>Congreso de Veracruz</p> <p>25/08/04</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos de la República Mexicana.</p>

La reforma política vista desde la investigación legislativa

<p>Grupo Parlamentario</p> <p>PT</p> <p>07/09/04</p>	<p>Sea prerrogativas del ciudadano: Ejercer, ante las Cámaras del Congreso de la Unión, su derecho de iniciativa popular.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete Al menos quinientos ciudadanos.</p> <p>Para dar curso a la iniciativa popular, el proyecto deberá contener los siguientes elementos: El texto de la iniciativa deberá ser redactado en forma de Ley, contará con una exposición de motivos y con el texto en el que se proponga crear, adicionar, reformar, derogar o abrogar una ley o decreto.</p>
<p>Dip. Jaime del Conde Ugarte</p> <p>PAN</p> <p>03/02/05</p>	<p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, democrática, representativa y participativa, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete A los ciudadanos de la República.</p>
<p>Dip. Tatiana Clouthier Carrillo</p> <p>Independiente</p> <p>30/03/05</p>	<p>Las y los ciudadanos de la República tendrán el derecho de iniciar leyes.</p>
<p>Sen. Jorge Abel López Sánchez</p> <p>PRI</p> <p>27/09/05</p>	<p>Es prerrogativa del ciudadano: Ejercer el derecho de iniciativa popular.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos.</p>
<p>Sen. Rafael Melgoza Radillo</p> <p>PRD</p> <p>13/10/05</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Participar activamente y de la forma que se establezca en la ley en la toma de decisiones públicas mediante los siguientes mecanismos: a) Plebiscito sobre los actos del Poder Ejecutivo; b) Referendo sobre los decretos constitucionales y ordinarios aprobados por el Congreso de la Unión, y c) Iniciativa popular en materia constitucional y legal.</p>

Jaime A. Vázquez Repizo

	El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos.
Dip. Federico Madrazo Rojas PRI 02/02/06	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar Iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión.</p> <p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, participativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos inscritos en el Padrón Electoral.</p>
Dip. Javier Orozco Gómez PVEM 02/02/06	<p>Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.</p> <p>La iniciativa popular es el medio por el cual los ciudadanos podrán presentar al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos proyectos de modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de leyes o decretos para su creación, reforma, adición, derogación o abrogación, con excepción de las facultades reservadas a alguno de los Poderes de la Unión.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, mediante iniciativa popular, debidamente identificados, cuyo número sea cuando menos 1.5 por ciento de los inscritos en el padrón electoral, no podrán ser objeto de iniciativa popular, las facultades de la Cámara de Diputados y Senadores.</p>
Dip. César Amín González Orantes PRI 30/03/06	<p>Las bases normativas incluirán la ley orgánica municipal y reglamentarán respecto al ejercicio de estas facultades, la iniciativa popular, el referéndum y la revocación.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que: los ciudadanos ejerzan su derecho al referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.</p>

La reforma política vista desde la investigación legislativa

<p>Dip. Beatriz Mojica Morga</p> <p>PRD</p> <p>09/08/06</p>	<p>El pueblo ejerce su soberanía que es exclusiva, inalienable, imprescriptible, intransferible, indivisible, incontestable e ilimitada, a través de formas de participación democrática, mediante las figuras del plebiscito, del referéndum y de iniciativa popular que garantizan la participación directa del pueblo en los asuntos públicos.</p> <p>Con la iniciativa popular se da a ciudadanos organizados la facultad de hacer propuestas de ley, sugerencias sobre cambios a la misma o demandas que deriven de una mala formulación de la ley o de una mala aplicación de la misma y de formular propuestas al respecto.</p>
<p>Dip. José Manuel del Río Virgen</p> <p>Convergencia</p> <p>14/09/06</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: ratificar leyes; opinar sobre la planeación y ejecución de políticas públicas; iniciar leyes y remover a los gobernantes que no cumplen con el mandato que el pueblo les confiere.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos a través de la figura de iniciativa popular.</p>
<p>Dip. Santiago Gustavo Pedro Cortés</p> <p>PT</p> <p>21/11/06</p>	<p>Es prerrogativa del ciudadano: presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos, requiriéndose por lo menos la firma de 50 mil ciudadanos.</p>
<p>Dip. Jesús Ramírez Stabros</p> <p>PRI</p> <p>07/12/06</p>	<p>Es prerrogativa del ciudadano ejercer el derecho de iniciativa popular.</p> <p>La iniciativa popular es un derecho de participación ciudadana, cuyo ejercicio no será procedente en los siguientes casos: a) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; b) El régimen tributario o financiero del Estado; c) La organización de los poderes públicos; ni d) En materia de política exterior o tratados internacionales.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos, por medio del derecho de iniciativa popular.</p>

Jaime A. Vázquez Repizo

<p>Dip. Mónica Fernández Balboa</p> <p>PRD</p> <p>27/03/07</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Participar en los procesos de referéndum y plebiscito, así como presentar iniciativas de ley ante el Congreso.</p> <p>Se asiente que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República de democracia representativa y participativa, federal.</p> <p>El derecho de iniciativa y las normas para la procedencia y organización del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación del encargo serán establecidos en la ley reglamentaria correspondiente.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos.</p>
<p>Dip. Aida Marina Arvizu Rivas</p> <p>PASC</p> <p>26/04/07</p>	<p>El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, así como de manera directa a través del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.</p> <p>El IFE verificará el cumplimiento de los requisitos relativos al referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, y tendrá a su cargo el desarrollo y cómputo de resultados de aquellos procesos que supongan el sufragio ciudadano.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, en un número superior al 0.1 por ciento del padrón electoral federal.</p>
<p>Dip. Claudia Lilia Cruz Santiago</p> <p>PRD</p> <p>31/07/07</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A la ciudadanía.</p>
<p>Grupos Parlamentarios:</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Ejercer el derecho de iniciativa popular y de revocación de mandato.</p> <p>La iniciativa popular es el derecho ciudadano de presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas para expedir o reformar leyes en materia federal.</p>

La reforma política vista desde la investigación legislativa

<p>Convergencia PT PRD PASC</p> <p>15/08/07</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos, mediante el ejercicio del derecho de iniciativa popular.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral y en materia de democracia directa, garantizarán que: Sus ciudadanos tengan los derechos en materia de democracia directa previstos en el Apartado B del artículo 41 de esta Constitución, relativos al referéndum, al plebiscito, a la Afirmativa Ficta, la iniciativa popular, la Revocación de Mandato, la Voz Ciudadana en los ayuntamientos y el Presupuesto Participativo.</p>
<p>Dip. Jorge Quintero Bello</p> <p>PAN</p> <p>11/10/07</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos.</p>
<p>Sen. Gabino Cué Monteagudo</p> <p>Convergencia</p> <p>22/11/07</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Ejercer el derecho a la participación ciudadana mediante el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.</p> <p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática participativa y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos por medio de la iniciativa popular.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán el derecho al ejercicio de la participación ciudadana incorporando, cuando menos, el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular:</p>
<p>Dip. Claudia Lilia Cruz Santiago</p> <p>PRD</p> <p>02/07/08</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A la ciudadanía.</p>

Jaime A. Vázquez Repizo

	<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, representativo, participativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.</p>
<p>Congreso del Estado de Michoacán</p> <p>17/03/09</p>	<p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, pudiendo adoptar según sus necesidades y posibilidades el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana, como formas de participación directa popular en el ejercicio de la soberanía.</p> <p>Las leyes de los Estados serán las que reglamenten, en su caso, el plebiscito, el referéndum y la iniciativa ciudadana.</p> <p>La iniciativa ciudadana es una forma de participación directa del pueblo en el ejercicio de su propia soberanía, la que se instituye jurídicamente para que la población, al través de cualquiera de sus ciudadanos y/o de un grupo de ellos, de manera responsable, informada y directa participe en la primera etapa del procedimiento legislativo, al otorgarse Constitucionalmente este derecho, para que puedan iniciar, ante el Poder Legislativo, una Ley, Decreto o un Acuerdo Legislativo.</p> <p>Quedan fuera de la materia del plebiscito, del referéndum, y de la iniciativa ciudadana, la tributaria o fiscal, la de egresos, la de ingresos, y la regulación interna de los órganos del Municipio.</p>
<p>Sen. Rodolfo Dorador Pérez Gavilán</p> <p>PAN</p> <p>26/08/09</p>	<p>El pueblo ejerce su soberanía a través de los procedimientos de participación ciudadana y por medio de los Poderes de la Unión</p> <p>La iniciativa ciudadana procederá cuando ésta sea apoyada con la firma de ciudadanos en número equivalente al 0.5 por ciento del Padrón de Electores.</p> <p>La organización del referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana estará a cargo del IFE.</p>

La reforma política vista desde la investigación legislativa

	<p>El IFE estará a cargo de las campañas de promoción, de la recepción, escrutinio y cómputo de las votaciones y la proclamación de los resultados, así como de la recepción de firmas para el caso de la iniciativa ciudadana.</p> <p>No se podrá convocar a referéndum, plebiscito o iniciar el trámite de iniciativa ciudadana en el año en que se celebren elecciones para renovar los cargos de elección popular</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos mexicanos.</p> <p>Las Constituciones y leyes de los Estados en materia de participación ciudadana garantizarán los procedimientos referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana.</p>
<p>Ejecutivo Federal</p> <p>15/12/09</p>	<p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos que representen un número no menor al cero punto uno por ciento del padrón electoral.</p> <p>El IFE validará las firmas para la iniciativa ciudadana.</p>
<p>Dip. Jorge Kahwagi Macari</p> <p>PANAL</p> <p>02/02/10</p>	<p>Son prerrogativas del ciudadano: Presentar iniciativa conforme se establezca en ley, excluyendo dentro de este ejercicio ciudadano lo referente a política exterior y asuntos inter-nacionales.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos que cuenten con credencial de elector y con registro federal de contribuyentes.</p>
<p>Grupos Parlamentarios:</p> <p>Convergencia PT PRD</p> <p>18/02/10</p>	<p>Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República democrática, representativa, participativa, laica y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación.</p> <p>El derecho de iniciar leyes o decretos compete: A los ciudadanos.</p> <p>Las iniciativas de los ciudadanos deberán presentarse suscritas al menos por el equivalente al 0.1 por ciento de los incluidos en la lista nominal de electores de los comicios inmediatos anteriores de diputados federales.</p>

Jaime A. Vázquez Repizo

<p>Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia</p> <p>PT</p> <p>23/03/10</p>	<p>El Congreso tiene facultad: Para expedir las leyes que establezcan a nivel federal los procesos de plebiscito, referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocación del mandato, presupuesto participativo, acciones ciudadanas de inconstitucionalidad, acciones para la protección de intereses colectivos y difusos y, demás medios e instrumentos de democracia participativa y deliberativa.</p> <p>Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, participativo, deliberativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa.</p> <p>Las legislaturas de los Estados dispondrán los más amplios medios de democracia participativa y deliberativa para el desarrollo de la vida municipal, entre ellos regularán: el referéndum, el plebiscito, la iniciativa reglamentaria y administrativa ciudadana, la revocación del mandato de los electos popularmente, el presupuesto participativo, el derecho de consulta, de audiencia, de auditoría ciudadana, la afirmativa ficta y, los cabildos abiertos, entre otras figuras de democracia semidirecta que deberán establecer esas normas.</p>
<p>FUENTE: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados y Senadores durante la LVII, LVIII, LIX, LX y LXI Legislatura.</p>	

Del cuadro anterior puede resumirse que existe un alto consenso entre los legisladores por asentar en la Constitución las siguientes reformas:

Art. 35, de las prerrogativas del ciudadano.- i) que los ciudadanos puedan participar en la conformación de la voluntad nacional, así como definir el derecho a los ciudadanos para que, ejerciendo el derecho de iniciativa popular puedan presentar iniciativas de ley ante las cámaras del Congreso de la Unión.

Art. 40, de la forma de Gobierno.- i) que la democracia que adopta el pueblo mexicano, será representativa en lo que se refiere a la elección y facultades de los poderes de la Unión y de los Estados, pero será participativa en todo lo referente a las decisiones que tome directamente la ciudadanía mediante las instituciones del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato; ii) que el derecho de iniciativa y las normas para la procedencia y organización del referéndum, plebiscito e iniciativa popular, serán establecidas en la ley reglamentaria correspondiente; y iii) que la democracia participativa la ejecutarán directamente los ciudadanos mediante las instituciones del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Art. 41, de la soberanía nacional.- i) que el pueblo ejerce su soberanía a través de formas de participación democrática, mediante las figuras del plebiscito, del referéndum y de iniciativa popular que garantizan la participación directa del pueblo en los asuntos públicos; y ii) que esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

Art. 71, del derecho de iniciar leyes.- i) que el derecho de iniciar leyes o decretos compete a los ciudadanos mexicanos que representen cuando menos el 2.5 por ciento del total de dicho registro; ii) que las iniciativas que presenten los ciudadanos, deberán acreditar el .020 por ciento del padrón de electores; iii) que las iniciativas populares cuenten por lo menos con la firma de 50 mil ciudadanos como respaldo; y iv) que las iniciativas ciudadanas cuenten con el respaldo mínimo de una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional.

Art. 73 constitucional, de las facultades del Congreso.- i) que el Congreso tiene la facultad de expedir la ley que regule lo referente a iniciativa popular, plebiscito, referéndum y revocación de mandato,

estableciendo las modalidades para el ejercicio de cada una de estas figuras.

Art. 115 constitucional, de los Estados.- i) que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, de democracia representativa y participativa y popular.

Art. 116 constitucional, de los Estados.- i) que las constituciones y leyes de los estados establecerán los principios y mecanismos para el ejercicio del derecho ciudadano a participar en los asuntos públicos fundamentales de su estado, mediante las instituciones de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación del mandato.

v. Discusión y análisis del problema

Como puede apreciarse, lo que está a discusión en sí, es si la adición de la iniciativa popular como una de las facultades del ciudadano representa el primer paso para estrechar la relación entre la ciudadanía y sus representantes políticos; ello nos servirá para responder si existen las condiciones para introducir este mecanismo en el marco constitucional mexicano.

La experiencia internacional nos demuestra que, en un contexto de descrédito y rechazo a la política o de crisis a los sistemas de partidos, la implementación de mecanismos de democracia participativa no es garantía alguna para revertir tales escenarios, en general, su uso no ha dado mayor protagonismo a la sociedad. Daniel Zovatto señala que en Latinoamérica, en más de un caso, aunque el tema de la iniciativa popular parezca relevante, la ciudadanía suele rechazar generalmente el planteo, atendiendo a la coyuntura político-partidaria del momento (Zovatto, 2007:155).

No hay que perder de vista que los casos de éxito, donde la iniciativa ciudadana ha prosperado, ha sido en aquellos países cuyas democracias cuentan con una ciudadanía participativa, educada políticamente, responsable e informada. Asimismo, estas formas de gobierno cuentan con la singularidad que los medios de comunicación masiva se caracterizan por su imparcialidad y autonomía. Condición que parece no existir en el país.

Pero más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, o con su relevancia en el sistema político, hay que reconocer que existen en el Congreso niveles aceptables de consenso en las distintas Agendas Legislativas de las principales fuerzas políticas. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más importante aún, cuándo y para qué casos.

Sin embargo, no puede asegurarse que la incorporación de las iniciativas ciudadanas al modelo mexicano conduzcan per se a mejorar o empeorar la estabilidad política del país; éstas, como mecanismo de participación ciudadana, deben ser parte de una arquitectura mayor y es en ese marco que podrían tener un mejor funcionamiento.

Consideraciones finales

De aceptarse la propuesta de incorporar la figura de iniciativa ciudadana al marco normativo mexicano, es importante señalar que no sólo es preciso que ésta facultad o derecho se encuentre plasmada en el artículo 71 de la Constitución si lo que se busca es incrementar los mecanismos de participación; además es primordial que existan otras condiciones para que su ejecución cobre sentido.

Jaime A. Vázquez Repizo

En todo caso, se sugiere que la reforma se acompañe con la incorporación de otras figuras de democracia directa, como el referéndum, el plebiscito o revocación de mandato, que resultan complementarias de estos ejercicios y que pudieran contribuir a incrementar la participación ciudadana.

Asimismo, quedan por definir cuáles serán los tópicos sobre los cuales podrán legislar los ciudadanos, así como los temas que, por su naturaleza se encontrarían reservados a los legisladores, a los Congresos Estatales o al Presidente de la República; una buena propuesta sería que la implementación de las iniciativas ciudadanas, se acompañe con la respectiva ley que norme los mecanismos de participación a implementar.

Una de las condiciones que se discuten actualmente para las iniciativas ciudadanas, es que tengan como requisito el respaldo mínimo de una décima de punto porcentual del padrón electoral nacional; sin afán de calificar de “alto”, “bajo” o “adecuado” el porcentaje demandado, se apunta únicamente que es de atender la posible presencia de grupos de interés detrás de las iniciativas populares financiado, el dinero puede ser un efecto importante, sobre todo para la reunión de firmas de adhesión.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Nava, Elisur (2000). Derecho Constitucional, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, Oxford University Press, México.
- Benítez, Benita. La Ciudadanía de la Democracia Ateniense, Universidad Complutense de Madrid.
- Berlin Valenzuela, Francisco (1997). Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Instituto de Investigaciones Legislativas, Porrúa, México.
- Cabada Huerta, Marineyla. La Facultad de Iniciativa Legislativa. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados.
- Camposeco Cadena, Miguel Ángel (1990). De las Iniciativas. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos, LIV Legislatura. H. Cámara de Diputados. México.
- Concha Cantú, Hugo A. (2002). "Mesa 5. Relatoría. Sistema Representativo y Democracia Semidirecta", en Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Primera Edición. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instituto Electoral del Distrito Federal 2002. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, México.
- Lissidini, A. (2006). Democracia directa en América Latina: ¿Amenaza populista o una voz que evita la salida? Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala.
- Merino, Mauricio (1995). La Participación Ciudadana en la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.

Jaime A. Vázquez Repizo

- Prud'Homme, François-Jean (1997). Consulta popular y democracia directa, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Rendón Corona, Armando (2000). "La democracia semidirecta: referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación de mandato", en La Administración Frente a los Desafíos del Cambio Social. Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades. Año 20, Núm. 48. Enero-Junio del 2000.
- Rial, Juan (2000). Instituciones de democracia directa en América Latina.
- Salazar Luis y Woldenberg José (1997). Principios y Valores de la Democracia, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México.
- Taboada A Julieta (2005). La Democracia Semidirecta en América Latina, Observatorio Electoral Latinoamericano.
- Tamayo y Salmorán, Rolando (1986.). El Derecho y la Ciencia del Derecho. Introducción a la Ciencia Jurídica, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 86. México.
- Zovatto, Daniel (2007). "Democracia directa y referéndum en América Latina", en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Sección de Obras de Política y Derecho, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.