



La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos

Lorena Vázquez Correa

Agosto, 2018

47

Cuaderno de Investigación

Dirección General de Análisis Legislativo

SENADO DE LA REPÚBLICA INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo

**Senador Manuel Bartlett Díaz
Presidente**

**Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario**

**Senador Marlon Berlanga Sánchez
Secretario**

**Secretario Técnico
Onel Ortíz Fragoso**

**Coordinador Ejecutivo de Investigación
Mtro. Juan Pablo Arroyo Ortíz**

Junta Ejecutiva

**Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica**

**Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas**

**Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones**

**Dr. Alejandro Navarro Arrendondo
Director General de Análisis Legislativo**

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
I. La iniciativa ciudadana como mecanismo de participación ciudadana.....	5
II. Propuestas legislativas presentadas a nivel federal.....	8
III. México en perspectiva comparada.....	17
CONSIDERACIONES FINALES.....	19
BIBLIOGRAFÍA.....	21

La iniciativa legislativa ciudadana en México. Estudio de casos

El objetivo de este documento es analizar el papel que tiene la iniciativa ciudadana en México. Se argumenta que este mecanismo de participación es más exitoso para posicionar algunos temas en la agenda legislativa que para lograr que las reformas o leyes se aprueben idénticas a como las propone la ciudadanía. El texto se divide en tres secciones: en la primera se aborda el diseño institucional mexicano en la materia; en la segunda se describe el proceso político en el que se desarrolló cada una, y, finalmente, se compara la aplicación de este instrumento con sus contrapartes en América Latina.

- En México se han presentado once iniciativas legislativas ciudadanas en el Congreso de la Unión (2012-2018). De éstas, una se publicó en el Diario Oficial de la Federación y tres permanecen pendientes de dictaminar en comisiones. El resto (siete) se dictaminaron en sentido negativo o se retiraron.
- Los temas que han abordado son: acceso libre a internet, segunda vuelta electoral y revocación de mandato, matrimonio y familia, reducción del precio de gasolinas y diésel, reforma educativa y eliminación de privilegios a funcionarios públicos, entre otros.
- La Ley 3de3 (Ley General de Responsabilidades Administrativas) es la única iniciativa ciudadana que ha concretado su publicación en el Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), aunque los artículos 29 y 32 no se publicaron tal como proponían las organizaciones de la sociedad civil.
- El caso mexicano apoya la hipótesis teórica según la cual este mecanismo sirve más para influir en la agenda legislativa que para hacer un cambio político directo (Altman, 2005).
- El tiempo que transcurre entre la entrega de una iniciativa ciudadana y su dictaminación es considerable, como ocurre con muchas otras iniciativas presentadas por legisladores, por el Ejecutivo o por los Congresos locales. Sin embargo, considerando que, a diferencia de otras iniciativas éstas cuentan con el apoyo explícito y directo de ciudadanos, cabría esperar que se les otorgue alguna preferencia para ser dictaminadas con cierta prioridad.
- La Sentencia SUP-JDC-470/2017 del TEPJF determinó que el Congreso incurre en omisión si no dictamina la iniciativa ciudadana (Firma por tu bolsillo) dentro de los plazos que señala la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

I. La iniciativa ciudadana como mecanismo de participación ciudadana

En las últimas décadas han proliferado las propuestas para incorporar, tanto a nivel federal como local, los llamados mecanismos de participación ciudadana: referéndum, plebiscito, consulta popular, revocación de mandato, cabildeo abierto, concejos vecinales, presupuesto participativo, e iniciativa popular, entre otros, como alternativa, o bien, como herramienta auxiliar del sistema de democracia representativa (Lissidini 1998; Altman 2005; Zovatto 2007; Schneider y Welp, 2010; Hevia 2010; Welp 2017). Estos mecanismos se caracterizan por permitir que la ciudadanía decida en materias específicas a través del voto directo y universal, más allá de la elección de representantes (Altman, 2005).

Uno de estos instrumentos es la iniciativa legislativa ciudadana (o iniciativa popular), a través de la cual los ciudadanos hacen propuestas de ley al Poder Legislativo, ya sea para crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales (Lissidini 1998; Altman 2005; Zovatto 2007; Schneider y Welp, 2010; Hevia 2010; Welp 2017), tras la recolección de un número suficiente de firmas (Zovatto, 2006: 242).

Si bien, parte importante de la literatura especializada identifica a las iniciativas ciudadanas como mecanismo de democracia directa iniciado por la ciudadanía (Zovatto 2007; Altman, 2005; Altman, 2009; Hevia 2010; Lissidini 2014), otra perspectiva la ubica como de democracia indirecta, pues requiere de la intermediación del legislativo (Schneider y Welp, 2015, Alacio, 2017). Mientras los mecanismos de democracia directa terminan en un proceso de votación, los indirectos remiten al trámite procedimental, donde los legisladores tienen competencias para cambiar, rechazar o aprobar la iniciativa (Alacio, 2017: 235). En este sentido, la iniciativa legislativa popular, al ser activada por la recolección de un número mínimo de firmas y pasar por un trámite legislativo, se asocia con el fortalecimiento de la democracia, la rendición de cuentas y la ampliación de la agenda legislativa (Welp, 2017).

En México, el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce este derecho de los ciudadanos a partir de la reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 agosto de 2012, siempre y cuando se respalde con el apoyo del 0.13 por ciento de la lista nominal de electores, lo que equivale a 116, 027 firmas¹ avaladas por la autoridad electoral (DOF, 9 de agosto de 2012).

¹ Con corte al 3 de julio de 2018.

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política (Diario Oficial de la Federación: 09 de agosto del 2012)

Artículo 35. Son derechos del ciudadano: (...)

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley. (...).

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I.-III. (...)

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I.-XXIX-P. (...)

XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares.

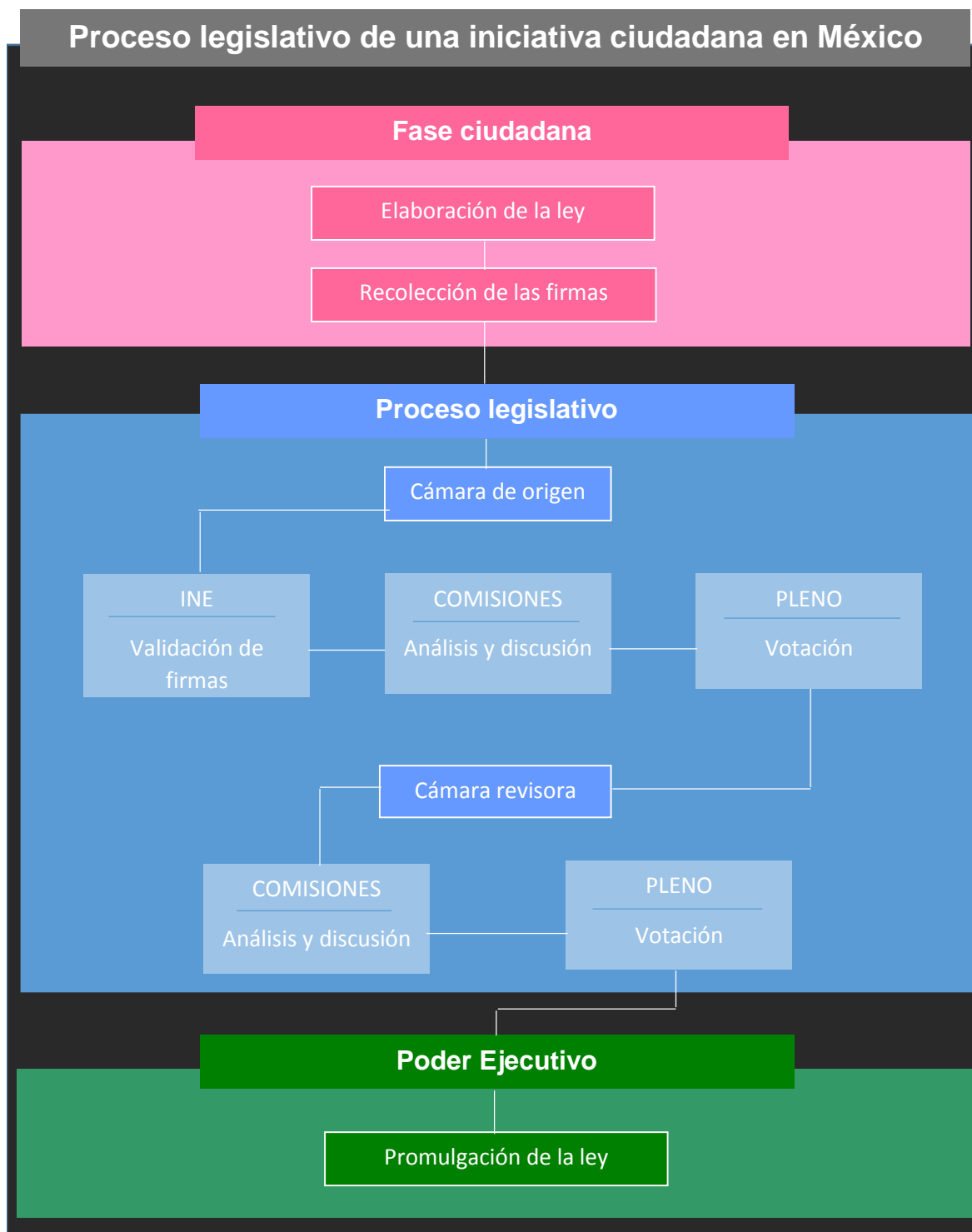
Artículo 116. (...) Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I. (...)

II. (...) Las Legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso [...].

Fuente: Diario Oficial de la Federación.

Una vez que los ciudadanos formulan la iniciativa proceden a la recopilación de las firmas que la respaldan. Cuando cumplen dicho requisito, entregan la propuesta al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, quien dará cuenta al Pleno y solicitará de inmediato al INE la verificación del número mínimo de ciudadanos a que se refiere el artículo 71 de la Constitución. El INE realizará la mencionada verificación a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la recepción del expediente. En el procedimiento de verificación se deberá corroborar que los nombres de los ciudadanos firmantes de la iniciativa se encuentren en la lista nominal de electores, para ello realizan un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas. En el supuesto que se verifique el cumplimiento de los requisitos señalados, el presidente de la Mesa Directiva turnará la iniciativa a comisión para su análisis y dictamen. Si la iniciativa ciudadana es aprobada por la Cámara de origen, pasa a la Cámara revisora, a efecto de que se siga el procedimiento legislativo ordinario. Este proceso está regulado por el artículo 132 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y se ilustra en el esquema siguiente:



Fuente: Tomado del sitio oficial Iniciativa Ciudadana Ley3de3 contra la Corrupción, disponible en <http://ley3de3.mx/es/introduccion/>

Derivado de este diseño institucional, en México las iniciativas ciudadanas no son vinculantes ya que no determinan la redacción final de los documentos aprobados (Alacio, 2017), pero algunas llegan a tener efectos en la agenda legislativa y en la redacción de las leyes, siendo así un instrumento de participación que “se asemeja más a un poder de transformación de la agenda que a una herramienta de cambio político” (Altman, 2005: 215). Las iniciativas populares pueden impulsar el debate público y empoderar a la ciudadanía, pero requieren capacidad de movilización y recursos humanos, por lo que existe el riesgo latente de ser utilizados como herramienta de un grupo de interés con capacidad de presionar e influir en el resultado (Lissidini, 2008). En el marco de estas consideraciones, y más allá del relativo éxito que haya tenido cada propuesta, es conviene analizar el proceso político en el que se vieron inmersas, a fin de tener más elementos para conocer cómo ha sido la participación ciudadana en México a través de este mecanismo.

II. Propuestas legislativas presentadas a nivel federal

A partir de que se adoptó la figura de iniciativa ciudadana en nuestro país (2012) se han presentado once en el Congreso de la Unión.² De éstas, seis se presentaron en el Senado de la República y cinco en la Cámara de Diputados. Dos se presentaron durante la LXII Legislatura (en 2013 y 2014, respectivamente); mientras que nueve se presentaron durante la LXIII Legislatura (tres en 2016 y seis en 2017). En relación con el estatus actual de las iniciativas ciudadanas se observa que: una se publicó en el Diario Oficial de la Federación (18 de julio de 2016), a saber, la iniciativa que proponía un proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3de3); y tres permanecen pendientes de dictaminar en comisiones. El resto se retiraron o se dictaminaron en sentido negativo (siete), por lo que concluyeron su trámite legislativo. En orden cronológico, las iniciativas presentadas fueron las siguientes:

² En 2016 se presentó la iniciativa ciudadana *Ley para regular los diversos usos de la Cannabis*, sobre la cual, el INE informó que no cumplió con el 0.13% de la Lista Nominal de Electores, por lo que no pudo iniciar su proceso legislativo. Por ello no se contabiliza en este documento.

1. Internet para todos

La primera iniciativa ciudadana que se presentó a partir de la reforma de 2012 fue denominada “Internet para todos” (del 7 de marzo de 2013). Ésta proponía crear la Ley para garantizar el acceso libre a Internet, a partir de reformar el artículo seis constitucional. Para ello, se entregaron 127 mil 198 firmas de ciudadanos (sólo se requerían 104 mil 472). Alrededor de la fecha de entrega de la propuesta, y de manera independiente, el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Diputados la iniciativa de Reforma a la Ley de Telecomunicaciones. En vista de la coyuntura, los promotores de la iniciativa enviaron un documento a la Cámara de Diputados, a fin de solicitar la incorporación del “libre acceso a Internet” en el dictamen en materia de telecomunicaciones (Colectivo internetparatodos.mx).

Paralelamente, los promotores cabildaron con los diputados para garantizar libre internet a los mexicanos. Durante las consultas públicas que se realizaron en el Senado de la República para discutir la Reforma a la Ley de Telecomunicaciones, un representante del colectivo expuso y defendió ante las comisiones legislativas incorporar en el dictamen el derecho de acceso libre a Internet. De esta manera, –señala el colectivo– el 19 de abril de 2013 se aprobó en Senado la reforma garantizando el derecho de libre acceso a las tecnologías de información, así como los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet, mismo que se publicó en el DOF el 11 de junio de ese año. Finalmente, la Cámara de Senadores aprobó un dictamen en sentido negativo relativo a la iniciativa ciudadana referida, donde se argumenta que el propósito de la ésta se alcanzó plenamente con el Decreto de reformas constitucionales publicado en junio de 2013, por lo cual se desechó la propuesta y concluyó su proceso legislativo (Gaceta del Senado, 30 de marzo de 2016). Por ello, su estatus legislativo no implica de ninguna manera que la aplicación del mecanismo de democracia directa no haya sido exitosa.

2. Segunda vuelta electoral y revocación de mandato

El 25 de septiembre de 2014 Senado de la República recibió la iniciativa ciudadana que busca reformar diversos artículos de la Constitución para regular la segunda vuelta electoral y la revocación del mandato. La propuesta fue respaldada por 227 mil 130 firmas, de las cuales el INE validó 166 mil 438, que corresponde a 0.21% del listado nominal respecto al corte al 29 de septiembre de 2014. Al pasar tiempo sin que la iniciativa se dictaminara, el 12 de octubre de 2016 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dictó sentencia relativa al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, donde determinó que las comisiones responsables deberían seguir “el trámite y discusión en los términos dispuestos para el procedimiento legislativo ante el Senado de la República” (SUP-JDC-1755/2016: 32). Después de un incidente por inexecución de la sentencia, el 10

de abril de 2017 el TEPJF ratificó que la iniciativa se encuentra en vías de cumplimiento, pues hay un anteproyecto de Dictamen de las Comisiones Unidas en la fase de análisis por parte de los secretarios técnicos de las comisiones, para su aprobación y posterior presentación a las Juntas Directivas respectivas, tal como corresponde al proceso legislativo. Por tanto, se estimaron infundados los argumentos de los incidentistas y se ordenó a las autoridades responsables seguir informando a la Sala Superior sobre los trámites relacionados al cumplimiento de la sentencia. La iniciativa permanece pendiente de dictaminar en comisiones.

3. Matrimonio y Familia: "Reforma por la Familia, por los Niños y por Todos"

El 23 de febrero de 2016 el Senado de la República recibió la iniciativa ciudadana "Reforma por la Familia, por los Niños y por Todos". De acuerdo con la verificación de firmas del INE, ésta contó con el respaldo de 131,978 ciudadanos, lo que equivale al 0.16 por ciento de la Lista Nominal de Electores, respecto al corte del 26 de febrero de 2016 (Informe INE). El objetivo de la iniciativa es establecer constitucionalmente que "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado, reconocer el derecho del varón y de la mujer a contraer matrimonio y fundar una familia, considerar al matrimonio como una institución de interés público y, garantizar el derecho de los niños a crecer en una familia" (Iniciativa 3: 74). En febrero de 2017 se publicó excitativa a las comisiones correspondientes para dictaminar la iniciativa y en abril de 2018 se emitieron dos excitativas más en el mismo sentido. La iniciativa permanece pendiente de dictaminar en comisiones del Senado.

4. Ley 3de3

El 17 de marzo de 2016 un grupo de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil presentaron en el Senado la iniciativa para crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas, también conocida como Iniciativa Ciudadana de Ley 3de3. En ella se proponía la obligación de todos los funcionarios públicos de hacer públicas tres declaraciones: la patrimonial, de intereses y fiscal; delimitaba las competencias de la federación y las entidades federativas en relación con los actos de corrupción del servicio público; definía las conductas que dan lugar a responsabilidades administrativas, sugería procedimientos de investigación, así como el esquema de sanciones correspondientes. En suma, la iniciativa proponía un rediseño del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a fin de evitar la impunidad en actos de corrupción. Respaldada por 634 mil 143 ciudadanos, el éxito de esta iniciativa fue casi total, excepto porque los artículos 29 y 32 no se publicaron tal como proponían las organizaciones de la sociedad civil. La Ley General de Responsabilidades administrativas se publicó en el DOF el 18 de julio de 2016,

después de que el Congreso aprobó las observaciones hechas por el titular del Ejecutivo Federal, respecto de diversos artículos del documento enviado para su promulgación, convirtiéndose en la primera y única iniciativa ciudadana aprobada hasta agosto de 2018.

Cuadro 1. Comparativo de la propuesta avalada por las organizaciones de la sociedad civil y la Ley General de Responsabilidades Administrativas vigente

Iniciativa Ciudadana*	Ley General de Responsabilidades Administrativas
<p>Artículo 29. De conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 108 de la Constitución, todos los servidores públicos están obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes; asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación en la materia.</p> <p>I. La versión pública de la declaración patrimonial contendrá los siguientes campos, los cuales se publicarán en los siguientes términos:</p> <ol style="list-style-type: none"> Datos generales del declarante; Monto de ingresos netos mensuales por el cargo público Declarar si percibe otros ingresos distintos a la prestación del servicio público, y su naturaleza; Señalar si el monto al que ascienden dichos ingresos es mayor al de los ingresos que percibe como servidor público; Listado de bienes inmuebles de los que es propietario, país, entidad federativa y municipio o demarcación territorial donde se encuentren, y el año en que los adquirió; El listado de vehículos de su propiedad; El listado de inversiones y cuentas bancarias que posee; El Listado de créditos bancarios y no bancarios, y El listado de créditos hipotecarios de los que sea acreditado. [...] <p>II. La versión pública de la declaración de intereses estará disponible al público y contendrá la siguiente información del declarante; actividades profesionales y empresariales; pertenencia a consejos de asesores, de administración y de vigilancia, participación accionaria en sociedades; otros intereses económicos relacionados con su actividad profesional distinta a la de servidor público; actividades honorarias o sin fines de lucro; participación en asociaciones y organizaciones sin fines de lucro; sanciones administrativas e incompatibilidades; en su caso, la mención al sector o sectores en los que su cónyuge desempeñe actividades profesionales y empresariales. [...]</p> <p>III. De igual forma, será pública la constancia que para efectos de esta ley emita la autoridad fiscal, sobre la presentación de la declaración anual de impuestos. [...]</p>	<p>Artículo 29. Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.</p>

Iniciativa Ciudadana*	Ley General de Responsabilidades Administrativas
<p>Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, a través del sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente ley.</p>	<p>**Artículo 32. Estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley. Asimismo, deberán presentar su declaración fiscal anual, en los términos que disponga la legislación de la materia.</p>

*La iniciativa ciudadana cambió mucho durante el proceso de discusión y dictaminación en comisiones, por lo que aquí se toma como referencia el documento avalado por las organizaciones de la sociedad civil en acuerdos con los legisladores.

**Artículo con observaciones del Ejecutivo aprobadas por el Congreso de la Unión.

Fuente: Elaboración propia con datos de La Ley General de Responsabilidades Administrativas.

5. Familia y matrimonio

El 6 de septiembre de 2016 la Cámara de Diputados recibió la iniciativa ciudadana “Por la vida y la Familia”, que tiene por objeto “reconocer el derecho a la familia y al matrimonio entre un hombre y una mujer”, promovida por el Centro de Cultura y Orientación Civil Concertación A.C. De acuerdo con el informe del INE, se corroboró el apoyo de 134,657 ciudadanos, lo que equivale al 0.16% de la Lista Nominal de Electores, respecto al corte del 8 de septiembre de 2016. La iniciativa se desechó en la Cámara de Diputados, por lo que concluyó su trámite legislativo (Gaceta Parlamentaria, 4 de mayo de 2018).

6. Horario estacional aplicable para Sinaloa

En 15 de noviembre de 2016 la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores recibió la “Iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el que se establece el Horario Estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos”. En ésta se propone eliminar el horario de verano en Sinaloa al establecer que la entidad quedará sujeta al meridiano 105 grados por ubicación y por horario estacional. De acuerdo con el informe del INE, la iniciativa contó con el apoyo de 112,054 ciudadanos, por lo que se cumplió con el 0.13% de la Lista Nominal de Electores. El 2 de febrero de 2017 la Mesa Directiva del Senado remitió la iniciativa a las Comisiones de Energía y de Estudios Legislativos, Primera, para su dictaminación (Oficios DGPL-2P2A.-103 y DGPL-2P2A.-104).

El 17 de febrero de 2017 Héctor Melesio Cuén Ojeda y Víctor Antonio Corrales Burgueño –representantes del proyecto de iniciativa ciudadana– promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para controvertir la supuesta “omisión de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión de continuar el procedimiento relativo a la iniciativa ciudadana” (SUP-JDC-61/2017, pp. 4-5). Al respecto, el 9 de marzo de 2017 la Sala Superior del TEPJF resolvió que la autoridad responsable recibió los resultados del INE durante el periodo

de receso del Senado, por lo que su turno al segundo día del inicio del periodo ordinario de sesiones, es decir, el 2 de febrero, fue de conformidad con los preceptos legales, reglamentarios y constitucionales correspondientes. Por tanto, se acreditó que la iniciativa se encontraba dentro de los plazos previstos para el procedimiento legislativo ordinario (SUP-JDC-61/2017, pp. 20-21). La iniciativa se dictaminó en sentido negativo, por lo que se desechó el 20 de marzo de 2018 en el Pleno de Senado y concluyó su proceso legislativo.

7. Reducir las cuotas del IEPS a gasolinas y diésel

El 2° de febrero de 2017, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa ciudadana Firma por tu bolsillo para reducir al 50 por ciento el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a los precios de las gasolinas y el diésel. Dicha iniciativa fue impulsada por la entonces diputada con licencia Ivonne Ortega Pacheco y el movimiento Hazlo por México. El 23 de marzo de 2017 el INE remitió a la Cámara de Diputados el informe sobre la verificación del apoyo ciudadano respecto de dicha iniciativa, por lo que se turnó a comisiones para su dictamen. No obstante, el 19 de junio de ese año, se presentó un juicio para la protección de los derechos político-electorales ante la Mesa Directiva y el TEPJF, a fin de que la instancia correspondiente emitiera dictamen de la iniciativa y posteriormente se votara en el Pleno (SUP-JDC-470/2017). El 12 de julio de 2017, la autoridad jurisdiccional resolvió que:

- 1) El Congreso incurrió en omisión por no dictaminar la iniciativa ciudadana dentro del plazo que señala la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ante la omisión señalada, el Reglamento de la Cámara de Diputados refiere que se observarán las siguientes directrices:
 - El presidente de la Mesa Directiva deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir dictamen haya fenecido.
 - La Mesa Directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad.
- 3) Por todo lo anterior, se estima procedente que, vencido el plazo referido y una vez iniciado el próximo periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, corresponde a la Mesa Directiva continuar con el trámite de la iniciativa ciudadana.

La sentencia SUP-JDC-470/2017 del TEPJF constituye un avance en la protección del derecho político-electoral de los ciudadanos de presentar iniciativas de ley, pues constituye un precedente para evitar que estas propuestas se vayan a la llamada “congeladora” donde las iniciativas permanecen pendientes de dictaminar en comisiones de la cámara de origen más allá de los plazos reglamentarios. Finalmente, la iniciativa se dictaminó en sentido negativo y se desechó en la Cámara de Diputados, con lo que concluyó su proceso legislativo (Gaceta parlamentaria, 31 de octubre de 2017).

8. Reforma educativa

El 9 de febrero de 2017 el Senado de la República recibió la iniciativa ciudadana Una educación para todas y todos, con el objeto de fortalecer y garantizar la educación a nivel nacional a través de un nuevo modelo educativo para el país. El 6 de abril de 2017 el Instituto Nacional Electoral le informó al Senado que la iniciativa cumplió con el porcentaje de firmas requerido para iniciar su proceso legislativo, por lo que se turnó a las comisiones correspondientes para su dictaminación. La iniciativa fue presentada por integrantes de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) y tiene por objeto proponer una reforma en materia educativa para, entre otros elementos, establecer atribuciones de las autoridades federales en la formación de personal docente, crear el Consejo Nacional de Evaluación Integral de la Educación y el Subsistema Nacional de Evaluación Educativa Integral, modificar las funciones del Instituto Nacional para la Evaluación Integral de la Educación, enumerar los principios, objetivos y fines que regirán la Evaluación Integral de la Educación y, abrogar la facultad del Congreso para establecer el Servicio profesional docente, entre otros elementos. La iniciativa permanece pendiente de dictaminar en comisiones del Senado.

9. Reducción del precio de las gasolinas y el diésel

El 16 de marzo de 2017 la Cámara de Diputados recibió la iniciativa ciudadana que plantea reformar diversas disposiciones para fijar el precio de competencia de las gasolinas y el diésel. Para ello, propone que el precio máximo de dichos hidrocarburos para 2017 no debía ser mayor de 10 pesos el litro, que su incremento no podrían ser mayores al cinco por ciento anual y que la Comisión Reguladora de Energía debería asegurar su liberalización tomando en cuenta los intereses del bienestar general. El 25 de abril de ese año, el INE informó sobre la verificación de las firmas que respaldaron la iniciativa, por lo que se turnó a las comisiones para su dictaminación, la cual fue en sentido negativo y se desechó por el Pleno el 31 de octubre de 2017. De esa manera, concluyó su trámite legislativo.

10. Reforma para un “Gobierno sin privilegios”

La asociación civil Transformando Somos Más presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa “Gobierno sin privilegios”, donde propone reducir sueldos a altos funcionarios –incluido el presidente de la República–, retirar los seguros de gastos médicos mayores de gobernantes, desaparecer el fuero y eliminar pensiones que gozan los expresidentes. El 9 de noviembre de 2017 en INE informó sobre la verificación de los requisitos para iniciar su trámite. Posteriormente, fue aprobada en la Cámara de origen, por lo que se envió a la Cámara revisora para continuar su proceso legislativo, donde permanece pendiente de dictaminar en comisiones (Crónica Diputados, 19 de abril de 2018).

11. Derecho a la energía eléctrica

El 24 de octubre de 2017, la Cámara de Diputados recibió la iniciativa ciudadana para reformar el artículo 4 de la CPEUM, para establecer que toda persona tendrá derecho a la energía eléctrica, por lo que sentaba las bases y modalidades para el acceso a dicho suministro. Suscrita por ciudadanos mexicanos integrantes de la Asamblea Nacional de Usuarios de Energía Eléctrica (ANUEE) y del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), el 25 de mayo de 2018 sus representantes pidieron a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el retiro de la propuesta, por lo que concluyó su trámite legislativo (Gaceta parlamentaria, 7 de junio de 2018).

Cuadro 2. Iniciativas ciudadanas presentadas entre septiembre de 2015 y agosto de 2018

No.	Denominación	Tema	Presentada en (fecha)	Estatus (fecha)
1	Internet para todos	Reforma el artículo 6 constitucional y crea la Ley para Garantizar el Acceso Libre a Internet	Cámara de Senadores (07/03/2013)	Dictamen negativo aprobado en Cámara de origen 30/03/2016
2	Segunda vuelta electoral y revocación de mandato	Reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución en materia político-electoral	Cámara de Senadores 19/11/2014	Pendiente en comisiones
3	Reforma por la familia, por los niños y por todos	Reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Cámara de Senadores 12/04/2016	Pendiente en comisiones
4	Ley 3de3	Propone un proyecto de Ley General de Responsabilidades Administrativas	Cámara de Senadores 14/04/2016	Publicado en D.O.F. 18/07/2016
5	Por la vida y la familia	Reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Cámara de Diputados 04/11/2016	Desechado 04/05/2018

No.	Denominación	Tema	Presentada en (fecha)	Estatus (fecha)
6	Horario Estacional para Sinaloa	Establece el Horario Estacional que se aplicará en los Estados Unidos Mexicanos	Cámara de Senadores 02/02/2017	Desechado en pleno de cámara de origen 20/03/2018
7	Firma por tu bolsillo	Reforma diversas disposiciones de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Cámara de Diputados 28/03/2017	Dictamen negativo aprobado en Cámara de origen el 31/10/2017
8	Una educación para todas y todos	Reforma los artículos 3 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Cámara de Senadores 06/04/2017	Pendiente en comisiones
9	Reducción del precio de las gasolinas y el diésel	Reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Cámara de Diputados 25/04/2017	Dictamen negativo aprobado en Cámara de origen 31/10/2017
10	Derecho a la energía eléctrica	Toda persona tendrá derecho a la energía eléctrica	Cámara de Diputados 05/12/2017	Retirada 07/06/2018
11	Gobierno sin privilegios	Reducción de sueldos a altos funcionarios públicos	Cámara de Diputados 14/11/2017	Pendiente en comisiones de Cámara revisora 24/04/2018

Fuente: Elaboración propia con datos del SIL.

II. a. Notas sobre la utilización de iniciativas ciudadanas en México

Derivado de los procesos legislativos de las iniciativas ciudadanas en México se observa lo siguiente:

- Los once casos analizados apoyan la hipótesis teórica según la cual este mecanismo de democracia directa sirve más para influir en la agenda legislativa que para hacer un cambio político (Altman, 2005). De ahí que su utilidad práctica se relacione más con una forma de cabildeo y de impulsar una agenda legislativa que con el relativo éxito que pudieran tener las propuestas para ser aprobadas por los cuerpos legislativos.
- A seis años de la publicación en el DOF de la reforma Constitucional para reconocer el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley, se han documentado once que cumplen los requisitos para iniciar su proceso legislativo. De éstas, sólo una ha sido publicada en el DOF (la Ley 3de3), y otra se aprobó en Cámara de Origen (aunque permanece pendiente de dictaminar en cámara revisora).
- El tiempo que transcurre entre la entrega de una iniciativa ciudadana y su dictaminación es considerable, como ocurre con muchas otras iniciativas presentadas por legisladores, por el Ejecutivo o por los Congresos locales. Sin

embargo, considerando que, a diferencia de otras iniciativas éstas cuentan con el apoyo explícito y directo de ciudadanos, cabría esperar que se les otorgue alguna preferencia para ser dictaminadas con cierta prioridad.

- De acuerdo con el TEPJF, el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes no se agota con la simple presentación de la propuesta, sino que, para su vigencia plena y ejercicio eficaz, es necesario que la autoridad legislativa se pronuncie al respecto, lo cual incluye, en su caso, la emisión del dictamen por parte de las comisiones correspondientes, así como la discusión y votación en el Pleno de las cámaras del Congreso (Tesis XXIII/2015).
- Para ello, se requiere el compromiso de los legisladores para que se dictaminen, ya sea en sentido positivo o negativo, o bien, reformar la Ley Orgánica del Congreso General para establecer procedimientos preferentes para la dictaminación de estas propuestas.

III. México en perspectiva comparada con América Latina

Desde la década de 1980, los países de la región latinoamericana emprendieron procesos de reformas políticas profundas donde se incluyeron los mecanismos de democracia directa (Zovatto, 2006) e indirecta (Schneider y Welp, 2010). Las razones fueron principalmente tres: los procesos de transición política llevados a cabo entre 1980 y 1990 que implicaron cambios en el régimen político; las reformas de apertura y ajuste económico que aumentaron en descontento social y el descrédito en la política, y finalmente, el déficit de representación y la distancia entre ciudadanos, partidos políticos y gobernantes (Hevia, 2010: 156-157). En el siguiente cuadro se comparan los diseños institucionales de los países de la región (Cuadro 3).

Cuadro 3. Iniciativas legislativas populares en América Latina

País	Opción legal	Firmas necesarias	Vinculantes	Restricción temas	Uso real
Argentina	Sí	3%	No	Presupuesto, Política Internacional, monetaria, impuestos	Sí
Bolivia	Sí	–	–	–	–
Brasil	Sí	1%	No	–	No
Chile	No	–	–	–	–
Colombia	Sí	5%	25%	–	No
Costa Rica	Sí	5%	30/40%	Presupuesto, política monetaria, seguridad, impuestos	No

País	Opción legal	Firmas necesarias	Vinculantes	Restricción temas	Uso real
Ecuador	Sí	0.25-8%	No/Sí	Código penal, impuestos, Poder Ejecutivo	No
El Salvador	No	-	-	-	-
Guatemala	Sí	5,000	No	-	No
Honduras	No	-	-	-	-
México	Sí	-	-	-	-
Nicaragua	Sí	50,000	No	Política internacional, código penal, impuestos	No
Panamá	No	-	-	-	-
Paraguay	Sí	2%	Sí	Reformas constitucionales	No
Perú	Sí	0.3%	No	Reformas constitucionales	No
Rep. Dominicana	No	-	-	-	-
Uruguay	Sí	10%	Sí	-	Sí
Venezuela	Sí	10%	-	-	-

-No específica.

Fuente: Adaptado de Hevia (2010).

Derivado de la comparación entre las diferentes legislaciones en materia de iniciativa ciudadana en América Latina se advierte que, para que el mecanismo sea efectivo es imprescindible la reglamentación clara de este derecho, a fin de delinear formalmente, al menos, los siguientes elementos:

- 1) Plazos para el tratamiento legislativo. En caso mexicano ilustra la importancia de que se establezcan plazos para el tratamiento legislativo de las iniciativas ciudadanas. En otros países, como Argentina, se establece explícitamente un plazo de 12 meses para que la iniciativa sea aprobada o rechazada en el Congreso, aunque no impone sanciones o procedimientos si esos plazos no se cumplen (Hevia, 2010: 168).
- 2) Cantidad y distribución geográfica de las firmas necesarias: en países federados como México, exigir un requisito de distribución geográfica para recabar las firmas garantizaría la descentralización de la propuesta legislativa, aunque usualmente las iniciativas son promovidas por organizaciones sociales que no necesariamente llegan a diferentes regiones del país. Por ello, el número y procedencia (origen territorial) de las firmas son elementos críticos para facilitar o dificultar el ejercicio de este derecho. En América Latina, Guatemala exige el porcentaje menor de firmas (cinco mil) junto con Perú (0.3% de la lista de electores). En contraste, Uruguay solicita diez por ciento para leyes secundarias y 25 por ciento para reformas constitucionales (Hevia, 2010).

- 3) Límites temáticos: un elemento de algunos diseños institucionales son las restricciones o limitaciones temáticas que pueden ser objeto de iniciativas ciudadanas, tales como el presupuesto de ingresos y egresos, la política internacional, la política monetaria, entre otros, tal como sucede en Argentina, Costa Rica y Nicaragua. En Ecuador, por su parte, restringe la posibilidad de incluir reformas en materia penal (Hevia, 2010: 162).
- 4) Alcance de la iniciativa. En algunos países la normativa en la materia incluye la posibilidad de presentar propuestas de reformas constitucionales, como es el caso de Colombia, mientras que en otros solo admite reformas a las leyes secundarias. En Uruguay la legislación permite que las iniciativas ciudadanas sean directamente aprobadas o rechazadas por la ciudadanía, sin la obligatoriedad de que pase por el Poder Legislativo (Hevia, 2010: 161).
- 5) Apoyo económico por parte del Estado. En los casos de Paraguay y Perú existe un apoyo económico para restituir los gastos a los ciudadanos que patrocinaron las iniciativas y la recopilación de firmas, si lograron reunir el número mínimo de formas, y en Paraguay, únicamente si la iniciativa se aprueba (Hevia, 2010:163). La experiencia de otros países muestra que “sin dicho apoyo, difícilmente podrá ejercerse el derecho, aun cuando esté reglamentado (Hevia, 2010: 169).

Consideraciones finales

En este documento se mostró que, a seis años de reconocerse el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas legislativas en México, se han presentado once propuestas, de las cuales, solo una –la Ley3de3–, se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, los procesos políticos y legislativos que llevó cada una hace ver que éstas tuvieron efectos en la agenda legislativa, a partir de lo cual se puede valorar el relativo éxito que tuvieron, más allá de si se aprobaron, o no, tal como las propuso la ciudadanía. Un área de oportunidad en el diseño de la normativa es la regulación del tiempo que transcurre entre la entrega de una iniciativa ciudadana y su dictaminación, ya que, a diferencia de otras iniciativas, éstas cuentan con el apoyo explícito y directo de ciudadanos, y el derecho de éstos no se agota en presentar el documento, por lo que cabría esperar que se dictaminen en los plazos reglamentarios (SUP-JDC-470/2017).

Cabe enfatizar el carácter extraordinario que deben mantener los mecanismos de democracia directa, en particular, de las iniciativas ciudadanas, en un contexto donde los partidos políticos reciben financiamiento público –y son, por definición, intermediarios entre la ciudadanía y el poder político– y donde los legisladores reciben recursos públicos específicos para acudir sistemáticamente a sus lugares de origen y mantener el vínculo con sus electores, a fin de que generen iniciativas con

amplio respaldo que sean representativas de los ciudadanos. En este sentido, podría afirmarse que, el hecho de que no se presenten iniciativas legislativas ciudadanas reiteradamente, no necesariamente es un indicador de déficit democrático, siempre y cuando haya otras vías o mecanismos por los que se gestionen efectivamente los intereses de la población frente a los poderes públicos.

Referencias

- Alacio García, Rosa Ynés, 2017, “Mecanismos de democracia en México: la iniciativa ciudadana y popular en la legislación”, en *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales María Curie-Skalodowska*, Polonia, pp. 231-254.
- Cámara de Diputados, 2016a, “Pleno remite al INE iniciativa ciudadana “Por la vida y la familia”, Comunicación Social, Boletín N° 1990, 8 de septiembre de 2016.
- Cámara de Diputados, 2016b, “Comunicación mediante la cual informa que se recibió del ciudadano Sergio Leyva Ramírez, la iniciativa ciudadana de Ley para regular los Diversos Usos de la Cannabis, así como una caja cerrada y sellada que dice contener las firmas que la respaldan”, Gaceta, número 4503-I, jueves 7 de abril de 2016.
- Cámara de Diputados, 2017a, “Presenta Ortega Pacheco iniciativa ciudadana para reducir al 50 por ciento el IEPS de gasolinas y diésel”, Comunicación Social, Nota N° 5748, México, 1° de febrero de 2017.
- Cámara de Diputados, 2017b, “Diputados reciben iniciativa ciudadana para fijar el precio de competencia del litro de gasolina en 10 pesos”, Boletín N°. 3277, México, 16 de marzo de 2017.
- Consejo Mexicano de la Familia, Reforma por la Familia, por los Niños y por Todos, SIL, México, 23 de febrero de 2016.
- Crónica Diputados, 2018, Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de los artículos 17, 61, 74, 108, 110, 111, 112 y 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 19 de abril de 2018, <http://cronica.diputados.gob.mx/>
- David Altman, 2005, “Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?”, en *Política y Gobierno*, vol. XII, núm. 2, CIDE, México, II semestre de 2005.
- Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, y de estudios legislativos, primera, con relación a la iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 6° de la constitución política de los estados unidos mexicanos, en materia de derecho de acceso libre al internet, Gaceta del Senado, 30 de marzo de 2016, México, 1-15 págs. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61606>
- INE, 2016a, “Entrega INE resultados de la verificación de tres iniciativas ciudadanas al Congreso de la Unión”, Coordinación Nacional de Comunicación Social, 14 de abril de 2016.

INE, 2016b, Informe del Instituto Nacional Electoral, en relación con la iniciativa ciudadana Por la vida y la familia, que reforma y adiciona diversos párrafos del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 27 de octubre de 2016.

INE, 2017, Informe de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, con la que remite el informe de resultados respecto a la solicitud de iniciativa ciudadana de reforma de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, 23 de marzo de 2017.

Robles de la Rosa, Leticia, 2015, “Cabildean iniciativa ciudadana; buscan revocación de mandato”, Excelsior, 16 de marzo de 2015, México.

Lissidini, Alicia (1998). “La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)”. Cuadernos del Claeh, N.º 81-82: 195-217

Lissidini, Alicia, 2014, “Paradojas de la participación en América Latina: ¿puede la democracia directa institucionalizar la protesta?”. En Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participación en América Latina. Lissidini, Welp y Zovatto (Comp.) México: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

Marenghi, Patricia y Manuel Alcántara, 2007, “Los mecanismos de la democracia directa: Argumentos a favor y en contra desde la teoría de la democracia” en Revista de Derecho Electoral, núm. 4, Tribunal Supremo de Elecciones, San José, Costa Rica, segundo semestre de 2007.

Senado de la República, 2014, “Sobre iniciativa de segunda vuelta: Senado recibe iniciativa ciudadana para regular segunda vuelta electoral y revocación de mandato” en Boletines, Comunicado-205, México, 29 de septiembre de 2014.

Senado de la República, 2017, “INE valida firmas de iniciativa ciudadana que busca modificar reforma educativa”, Boletines, Coordinación de Comunicación Social, México, 6 de abril de 2017.

Serdán, Alberto, 2016, “Traición a la Ley 3de3”, Animal Político, 16 de junio de 2016, México.

Sitio Internet para Todos <http://internetparatodos.mx/cms/como-fue-el-proceso-de-internet-para-todos/>

SUP-JDC-1755/2016, Magistrado Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar, TEPJF, México, 12 de octubre de 2016.

SUP-JDC-61/2017, 9 de marzo de 2017, Magistrado Ponente, José Luis Vargas Valdez, TEPJF, México.

Tesis de jurisprudencia XXIII/2015, “Interés jurídico. Lo tienen los ciudadanos para controvertir la omisión de los órganos legislativos de dictaminar proyectos de iniciativa ciudadana (legislación de Sinaloa)”, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, 30 de junio de 2015, páginas 50 y 51.

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General

Mtra. Gabriela Ponce Sernícharo
Investigadora

Mtro. Cornelio Martínez López
Investigador

Dr. Itzkauhtli Benedicto Zamora Saenz
Investigador

Mtra. Lorena Vázquez Correa
Investigadora

Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel
Investigadora

Mtro. Christian Uziel García Reyes
Investigador

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland
Investigadora

Lic. María Cristina Sánchez Ramírez
Investigadora

Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias
Investigador

Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada
Investigador

Denise Velázquez Mora
Diseño Editorial

Serie: Cuaderno de Investigación. No.
“47”

Elaborado por: Lorena Vázquez Correa

Cómo citar este documento:

Vázquez Correa, Lorena (2018). La iniciativa Ciudadana en México. Estudio de casos.
Cuaderno de Investigación No. 47 Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez.

Senado de la República, 23 pp.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autora o autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Cuadernos de Investigación es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1874>



[IBDSenado](#)



[@IBDSenado](#)



www.senado.gob.mx

Donceles, No. 14, Centro
Histórico, C.P. 06020, Delg.
Cauhtémoc, Ciudad de México