



INICIATIVA CIUDADANA: RETOS Y NECESIDADES EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA.

ÍNDICE

Presentación.....	3
La iniciativa ciudadana en México	4
Estado de la legislación en materia de iniciativa ciudadana.....	4
Implementación de la iniciativa ciudadana.....	5
Impugnación del proceso de iniciativa ciudadana.....	5
Estado actual de la iniciativa ciudadana en Oaxaca	10
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.....	10
Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.....	11
Conclusiones	13

PRESENTACIÓN

La participación ciudadana se traduce en la posibilidad que tienen todos los que forman parte de la sociedad para involucrarse en la toma de decisiones que se genera en el poder público a partir de su condición de ciudadanos.

A través de la participación, las personas tienen la oportunidad de vincularse con las tareas que realizan sus representantes y fortalecer el sistema democrático. Esta participación se puede dar de distintas maneras: a través de una participación social en organizaciones que implica la defensa de los intereses de sus integrantes; participación comunitaria, en la que los individuos se involucran en la acción colectiva para atender las necesidades de una comunidad; participación política, en la que los ciudadanos se involucran en las organizaciones formales del sistema político; participación ciudadana, en la que el involucramiento de los ciudadanos se da en acciones públicas, generándose una relación de contacto entre estos y el Estado.

La participación ciudadana en el ámbito estatal es una potestad de los gobiernos locales para diseñar los mecanismos adecuados que garanticen la participación de todos en temas de interés general y para beneficio de cada Estado.

En cuanto a la iniciativa ciudadana, si bien se trata de un mecanismo que existe en todas las constituciones de las entidades federativas en su parte sustantiva, también es cierto que existen diferencias en su parte adjetiva, es decir, en la manera en que los ciudadanos pueden hacer valer este derecho de participación.

De ahí la importancia de realizar un estudio de derecho comparado, con la finalidad de identificar los principales retos de nuestra legislación en materia de iniciativa ciudadana de conformidad con el resto de entidades federativas.

CEJIP

San Raymundo Jalpan, Oaxaca, a 27 de mayo de 2019.

LA INICIATIVA CIUDADANA EN MÉXICO

La iniciativa ciudadana es la figura de participación ciudadana estipulada en mayor número de constituciones de las entidades.

“El ejercicio de la iniciativa ciudadana depende de las diferentes modalidades que adopta en las legislaciones estatales. En comparación con el plebiscito y el referéndum, la cantidad de modalidades relevantes de la iniciativa popular es menor, puesto que, una vez que es presentada ante el Congreso local, sigue el procedimiento regular para la creación de leyes.

Asimismo, la participación ciudadana efectiva en el proceso de la iniciativa popular no está restringida. En México, la solicitud de inicio del proceso en todas las entidades está a cargo de los ciudadanos. La diferencia reside en los umbrales para iniciar el procedimiento.

ESTADO DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE INICIATIVA CIUDADANA EN MÉXICO

TABLA 10. Legislación en materia de iniciativa ciudadana en las entidades de la Federación, 2016

ESTADO	CONSTITUCIÓN	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY/CÓDIGO ELECTORAL	REGLAMENTO	CONTEMPLAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA
Aguascalientes	Sí	Sí	No	No	✓
Baja California	Sí	Sí	No	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No	✓
Campeche	No	No	No	No	✗
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	Sí	No	Sí	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	No	No	✓
Estado de México	Sí	No	No	No	✗
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	✓
Guerrero	Sí	Sí	No	No	✓
Hidalgo	Sí	Sí	No	No	✓
Jalisco	Sí	Sí	No	No	✓
Michoacán	Sí	Sí	No	No	✓

La tendencia en la legislación de las entidades indica una barrera de menos de 2.5% de firmas del padrón electoral/lista nominal, para solicitar la iniciativa ciudadana. Como extremos está Tlaxcala, donde cualquier ciudadano puede recurrir al mecanismo; en el otro extremo, la normatividad de Tabasco pide la firma de, al menos, 10% de la lista nominal”¹

TABLA 10. Legislación en materia de iniciativa ciudadana en las entidades de la Federación, 2016

ESTADO	CONSTITUCIÓN	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	LEY/CÓDIGO ELECTORAL	REGLAMENTO	CONTEMPLAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA
Morelos	Sí	Sí	No	Sí	✓
Nayarit	Sí	Sí	No	No	✓
Nuevo León	Sí	Sí	No	No	✓
Oaxaca	Sí	No	No	No	✗
Puebla	Sí	No	No	No	✗
Querétaro	Sí	Sí	No	No	✓
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	✓
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
Total	31	26	3	3	✓

2

IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA CIUDADANA

Como ya se mencionó, el ejercicio de la iniciativa popular es muy similar al que se someten todas las iniciativas presentadas ante el congreso local. En las leyes de algunos estados, sólo la autoridad designada para la aprobación de la solicitud y la posibilidad de impugnar el procedimiento difieren del proceso legislativo regular. En particular, en Jalisco, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, la normatividad estipula que el instituto electoral se encargará de aprobar la solicitud.

IMPUGNACIÓN DEL PROCESO DE INICIATIVA CIUDADANA

¹ Recuperado de: <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo7-ChavezPreisser.pdf>

² ídem

En otras ocho entidades, la ley estipula la impugnación del proceso. En todas ellas la autoridad designada para determinar la procedencia es un tribunal electoral local; en Tlaxcala también se contempla la impugnación ante el instituto electoral del estado.

TABLA 11. Entidades en donde se estipula la impugnación al proceso de la iniciativa ciudadana, 2016

ENTIDAD	INSTANCIA ANTE LA QUE SE IMPUGNA
Chiapas	Instituto electoral
Coahuila	Instituto electoral
Jalisco	Instituto electoral
Morelos	Instituto electoral
Sonora	Instituto electoral
Tabasco	Instituto electoral
Tlaxcala	Instituto electoral y Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral

3

Para mayor claridad en la forma en que estas Entidades regulan la posibilidad de impugnar el proceso de la iniciativa ciudadana se inserta el siguiente cuadro comparativo:

Entidad Federativa	Marco Jurídico
Chiapas	<p>CODIGO DE ELECCIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE CHIAPAS.</p> <p>Artículo 353.</p> <p>1. El juicio de inconformidad es procedente contra:</p> <p>I. Los actos y resoluciones dictadas por el Consejo General;</p> <p>II. Los actos y resoluciones de los órganos partidistas tratándose de los procesos de elección interna;</p> <p>III. Los actos dictados con motivo de los procesos de participación ciudadana, así como, en su caso, de sus resultados; y</p> <p>Los actos y resoluciones de las demás autoridades en los términos previstos en este ordenamiento.⁴</p>

³ ídem

⁴ https://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/LEY_0006.pdf?v=MjA=

<p>Coahuila</p>	<p>CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA.</p> <p>LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA⁵</p> <p>ARTÍCULO 4°. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y/O COMUNITARIA. Los instrumentos de participación ciudadana y/o comunitaria son:</p> <p>(..)</p> <p>III. La iniciativa popular.</p> <p>ARTÍCULO 71. LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS. Toda controversia del procedimiento del plebiscito, del referendo y de la iniciativa popular, será resuelta por el Tribunal Electoral de conformidad con la ley de la materia.</p>
<p>Jalisco</p>	<p>LEY DEL SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POPULAR PARA LA GOBERNANZA DEL ESTADO DE JALISCO⁶</p> <p>Artículo 30.</p> <p>1. Son mecanismos de participación ciudadana y popular en el Estado de Jalisco:</p> <p>(...)</p> <p>IV. Iniciativa Ciudadana;</p> <p>Artículo 152.</p>

⁵ http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf

⁶ <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20del%20Sistema%20de%20Participacion%20Ciudadana%20y%20Popular%20para%20la%20Gobernanza%20del%20Estado%20de%20Jalisco.doc>

	<p>1. Las controversias que se generen al resolver sobre la procedencia y validación de los resultados de los mecanismos de participación ciudadana y popular contenidos en esta ley, serán resueltos conforme al Sistema de Medios de Impugnación establecido en el Código Electoral del Estado de Jalisco.</p>
<p>Morelos</p>	<p>LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE MORELOS⁷</p> <p>Artículo 45.- Los ciudadanos del Estado de Morelos tienen el derecho de someter ante el Congreso del Estado, proyectos de modificación a la Constitución Política del Estado, así como de creación, reforma, adición, derogación o abrogación de Leyes y decretos en las materias de su competencia.</p> <p>Artículo 85.- Los actos, resoluciones, declaratorias y omisiones de las autoridades y del Consejo que intervienen en los medios de participación previstos en la presente Ley, podrán ser impugnados en términos de lo dispuesto por el Libro Quinto del Código Electoral del Estado Libre y soberano de Morelos.</p>

⁷ <http://www.teem.gob.mx/leyes/LEYPCEM.pdf>

<p style="text-align: center;">Tabasco</p>	<p>LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE TABASCO⁸</p> <p>ARTÍCULO 2.- Son instrumentos de Participación Ciudadana:</p> <p>(...)</p> <p>III. Iniciativa Popular</p> <p>ARTÍCULO 61.- Los poderes públicos, o los promoventes que participen en el procedimiento de Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular, podrán impugnar, por conducto de sus representantes, las resoluciones pronunciadas por el Consejo Estatal, y en su caso por el Consejo Municipal que hayan coadyuvado en el mismo, tales como, los acuerdos emitidos donde se declare la procedencia o improcedencia de los instrumentos; y los resultados consignados en las actas de Cómputo Municipal o Estatal, a través de los recursos señalados en el Código</p>
<p style="text-align: center;">Yucatán</p>	<p>LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA QUE REGULA EL PLEBISCITO, REFERÉNDUM Y LA INICIATIVA POPULAR EN EL ESTADO DE YUCATÁN⁹</p> <p>Artículo 58.- El objeto de la iniciativa popular es recibir de la ciudadanía proyectos de creación, reforma o adición a la constitución, a las leyes, decretos, bando de policía y gobierno o reglamentos municipales.</p>

⁸ <https://docs.mexico.justia.com/estatales/tabasco/ley-de-participacion-ciudadana-del-estado-de-tabasco.pdf>

⁹ http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley.php?idley=33

	<p>Artículo 74.- El recurso de apelación se tramitará ante el Instituto y procederá en contra de:</p> <p>II.- La admisión o desechamiento de la petición de prebiscito, referéndum e iniciativa popular previstos en esta Ley</p>
--	---

Del cuadro comparativo anterior se desprenden dos escenarios:

1. Las Leyes de la materia reconocen a la iniciativa ciudadana como un mecanismo de participación.
2. Las Leyes de la materia reconocen medios de impugnación para actos relativos a la iniciativa ciudadana.

ESTADO ACTUAL DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN OAXACA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

La iniciativa ciudadana no está reconocida como parte del sistema de participación ciudadana pues únicamente se reconocen como mecanismos de participación ciudadana: el voto libre y secreto, el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos

“Artículo 25.- El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases:

(...)

C. DE LOS MECANISMOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Se reconocen como mecanismos de participación ciudadana: el voto libre y secreto, el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos; que serán regulados por la Constitución y la ley, bajo las siguientes bases y criterios:”

Tampoco se reconoce la facultad de los ciudadanos para presentar iniciativas de reforma a la Constitución

“Artículo 141.- Esta Constitución Política puede ser adicionada o reformada, las iniciativas que tengan este objeto deben ser suscritas por el Diputado o Diputados que las presenten, por el Gobernador, el Tribunal Superior de Justicia o los Ayuntamientos, en los términos de las fracciones I, II, III y IV del Artículo 50 de esta Constitución.

Artículo 50.- La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I.- A los Diputados;

II.- Al Gobernador del Estado;

III.- Al Tribunal Superior de Justicia en todo lo relativo a la Administración de Justicia y Orgánico Judicial;

IV.- A los órganos autónomos del Estado, en el ámbito de su competencia;”

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE OAXACA

La Ley no reconoce a la iniciativa ciudadana como un mecanismo de participación y tampoco establece procedimiento alguno para su presentación

“ARTÍCULO 12.- Los mecanismos de participación ciudadana objeto de esta Ley son:

I. El plebiscito;

I. El referéndum;

III. La revocación de mandato;

IV. La audiencia pública;

V. El cabildo en sesión abierta; y

VI. Los consejos consultivos ciudadanos;”

En cuanto a la existencia de algún medio de impugnación, cabe señalar que la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca reconoce un Juicio para la Protección de los Derechos de Participación Ciudadana, cuya procedencia será determinada por la Constitución Estatal y la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

En ese sentido, bastará una adición a la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca para establecer como medio de defensa el citado juicio en contra de violaciones relativas al procedimiento de iniciativa popular

LIBRO QUINTO

Del Juicio para la Protección de los Derechos de Participación Ciudadana.

TÍTULO ÚNICO

De las Reglas Particulares

CAPÍTULO I

De la Procedencia

Artículo 110.

1. El juicio para la protección de los derechos de participación ciudadana, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo o a través de sus representantes legales, y en forma individual, o colectiva, hagan valer presuntas violaciones a sus derechos de participación ciudadana conforme a lo establecido en la Constitución Estatal y la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
2. El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto.

CONCLUSIONES

1. La Constitución Política del Estado de Oaxaca representa una norma fundamental de vanguardia pues no establece un porcentaje de firmas ciudadanas para la presentación de una iniciativa popular.
2. No obstante, presenta vacíos legales en cuanto al no reconocimiento de la iniciativa ciudadana como un mecanismo de participación.
3. Lo mismo sucede con la imposibilidad de los ciudadanos para presentar iniciativas de reforma a la Constitución.
4. En la Ley de la materia también se hacen presentes áreas de oportunidad nuevamente en el reconocimiento de este mecanismo, en la falta de un capítulo especial que contenga las reglas básicas y en la imposibilidad de combatir violaciones a este mecanismo a través del juicio para la protección de los derechos de participación ciudadana.

Por lo anterior, es necesario realizar adecuaciones a nuestro marco jurídico en esta materia para garantizar una participación ciudadana efectiva y con mejores herramientas que les permitan un ejercicio integral de sus derechos reconocidos.