

## REFORMA CONSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA\*

SUMARIO: I. *La participación ciudadana: una asignatura pendiente.* II. *Proceso de la reforma constitucional para la participación ciudadana de 2012.* III. *Contenido de la reforma constitucional.* IV. *Reforma de la periferia al centro.* V. *Reforma pendiente y su reglamentación.*

### I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

En la construcción del sistema institucional mexicano, especialmente en cuanto a la participación ciudadana, la aprobación de los diversos textos constitucionales y sus reformas se habían concretizado en el reconocimiento de los mínimos derechos políticos ciudadanos como los de votar y ser votado, lo cual se ha reflejado en un modelo de democracia formal representativa.

El sistema constitucional mexicano en cuanto a su expresión democrática se ha reducido al formalismo de acudir a la elección y emitir el sufragio, sin tener el derecho de participar de manera frecuente en el ejercicio del poder público, en la toma de decisiones importantes para la nación para dar paso a una democracia participativa.

En el contexto internacional México ha mantenido un rezago en cuanto a la democracia participativa materializada a través de sus diferentes formas como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa legislativa, la revocación de mandato, el presupuesto participativo, la acción ciudadana de inconstitucionalidad, etcétera, toda vez que muchas naciones del mundo han incorporado distintas formas de participación ciudadana en sus tex-

\* Diplomado en Ciencia Política por la Universidad Sorbona de París I; doctor en derecho por la UNAM; miembro del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; profesor-investigador de la UEPI-UAG.

tos constitucionales y se ha enraizado la participación popular en la toma de decisiones fundamentales en el ejercicio del poder político.<sup>1</sup>

## II. PROCESO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 2012

Las reformas constitucionales en materia de participación ciudadana publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 9 de agosto de 2012, se enmarcan dentro de un proceso más amplio de una tentativa de reforma del Estado,<sup>2</sup> ya que además se proponía incorporar reformas sobre el Régimen de Estado y gobierno; federalismo; reforma del Poder Judicial, y garantías sociales.

A los nueve meses de haberse realizado la elección presidencial de 2006, el 13 de abril de 2007 se publicó en el DOF la Ley para la Reforma del Estado que aprobó el Congreso de la Unión, entre cuyos temas fundamentales se incluyó el de “Democracia y sistema electoral”.<sup>3</sup> Es a partir de esta ley que se desencadena el nuevo proceso de una reforma en materia de participación ciudadana en nuestro país.

El proceso que estableció la Ley para la Reforma del Estado consistió en varias etapas: la presentación de proyectos de iniciativa a cargos de los legisladores federales mediante las fracciones parlamentarias en acuerdo con las dirigencias de los partidos políticos; la consulta pública, para la cual se emitió una convocatoria en donde participarían la sociedad civil; negociación y construcción de acuerdos; redacción de proyectos, y aprobación y firma de las iniciativas de ley.

En el dictamen aprobado en la Cámara de Senadores el 27 de abril de 2011, se hace una relatoría de las iniciativas de reforma constitucional en materia política en donde se incluyen las relativas a participación ciudadana. Se da cuenta de las iniciativas que se presentaron ante dicho órgano legislativo, veinte de senadores y/o grupos parlamentarios y la que presentó el titular del Ejecutivo Federal.

<sup>1</sup> Cfr. Zimmerman, Joseph F., *Democracia participativa, el resurgimiento de populismo*, México, Limusa Noriega Editores, 1992, y Quiroga Lavié Humberto, *Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM, 1991, p. 30, en donde se hace referencia a las formas de participación ciudadana en otros países.

<sup>2</sup> Incluso el Senado contrató al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, quien presentó un estudio completo de Reforma del Estado, página web, IJ UNAM.

<sup>3</sup> Cfr. Ley para la Reforma del Estado (LPRE), artículo 12 DOF, 13 de abril de 2007.

Llama la atención que a pesar de que la Ley para la Reforma del Estado tuvo su origen en la Cámara de Senadores y que se emitió una convocatoria por parte de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA),<sup>4</sup> para invitar a la sociedad civil a participar en los foros de consulta en el tema Democracia y reforma electoral, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Reforma del Estado y Estudios Legislativos del Senado de la República, no hacen referencia ni a la ley ni a las propuestas que se hicieron de manera específica en el foro temático.

En el proceso del trámite parlamentario, en la Cámara de Diputados le hicieron diversas modificaciones al contenido de las reformas aprobadas en el Senado, y una vez que fue regresado nuevamente a la cámara de origen, se realizaron nuevos cambios, los cuales se analizarán en los párrafos siguientes.

### III. CONTENIDO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El eje articulador de la reforma constitucional mexicana en materia política en 2012, lo constituye la participación ciudadana en el ejercicio del poder público. Las reformas tienen como eje motriz la exigencia de la sociedad civil para reconocer que los ciudadanos participen en la vida pública no solo mediante la emisión de su voto cada vez que haya una elección, sino que lo hagan de manera más frecuente en el ejercicio del poder público, para transitar de la democracia representativa a la democracia participativa.<sup>5</sup>

Las propuestas de incluir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) diversas formas de participación ciudadana —de democracia directa— se habían estado demandando por distin-

<sup>4</sup> La CENCA de acuerdo con el artículo 2o. de la LPRE sería el órgano rector en el proceso de reforma del Estado, integrada por los presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas cámaras y las presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. En ella podrían participar los representantes del Poder Ejecutivo Federal, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, con derecho a voz, pero sin derecho a voto. De la misma manera, podría participar una representación del Poder Judicial, exclusivamente en cuanto al tema de la Reforma del Poder Judicial.

<sup>5</sup> *Cfr.* Boucher, Michel y Palda, Filip, *Ici, le peuple gouverne, Pour un réforme de la démocratie*, Montréal (Quebec) Canada, Collection, Historie et Société, Les Éditions Varia, 2000, pp. 141-171, y Zimmerman Joseph F., *op. cit.*, p. 13.

tos actores como: organizaciones de la sociedad civil, por académicos,<sup>6</sup> mediante iniciativas de legisladores, sobre todo después la cuestionada elección presidencial de 1988.

El dictamen original de la reforma constitucional en materia electoral, aprobado en el Senado señala que:

La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que ahora se someten a consideración de los senadores. Para la formulación de las propuestas de reforma contenidas en el proyecto de decreto, los grupos de trabajo analizaron las contenidas en las iniciativas, las que en diferentes foros han expresado organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en el tema y, a través del derecho comparado, las normas constitucionales y experiencias que en otras naciones democráticas se han vivido en estas mismas materias.<sup>7</sup>

Como se puede observar en este párrafo, el espíritu de la reforma se encuentra en reconocer a los ciudadanos el derecho de intervenir directamente en los asuntos de interés público, de tal manera que su participación no se reduzca a la emisión de su voto en cada elección, sino que sea más frecuente en la toma de decisiones ya sea para la creación o aprobación de leyes o para la solución de asuntos de naturaleza política.

### 1. *Democracia directa*

Con la reforma se crea una figura denominada consulta popular como un derecho de los ciudadanos, ya que se adicionó la fracción VIII del artículo 35 de la CPEUM, para establecer que:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente...”.

El concepto de consulta popular no es nuevo en nuestro texto constitucional, ya que lo encontramos en el artículo 26 de la CPEUM, que fue adicionado mediante reforma del 3 de febrero de 1983, el cual está circunscrito al sistema de planeación democrática para el desarrollo na-

<sup>6</sup> Cfr. Muñoz Ledo, Porfirio (coord.), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y Propuestas*, México, UNAM, 2011, pp. 127 y 234.

<sup>7</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y Estudios legislativos del Senado de la República, del 14 de abril del 2011.

cional, como una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, que se regula en la Ley de Planeación<sup>8</sup> en su artículo 20, ya que hace referencia a la organización de foros en donde participen: organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, así como de los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

#### A. *Procedimiento para la consulta popular*

El artículo 35 fracción VIII de la CPEUM establece que la convocatoria para una consulta popular deberá ser emitida por el Congreso de la Unión previa petición de cualquiera de las siguientes instancias: el presidente de la República; al menos el 33% de la Cámara de Senadores o de la Cámara de Diputados federales, o de cuando menos el 2% de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.<sup>9</sup>

Una vez cumplidos los requisitos de la petición para que se lleve a cabo una consulta popular, la convocatoria deberá ser aprobada por la mayoría de las Cámaras del Congreso de la Unión. No se precisa qué tipo de mayoría se requiere, por lo que se infiere que es simple, es decir con el voto de mayoría de los legisladores asistentes a una sesión con quórum.

En el caso de que la petición de la consulta popular provenga de ciudadanos, una vez cumplido el requisito del porcentaje de la lista nominal, no se requiere de aprobación de los legisladores federales, sino que la convocatoria sería automática, obligatoria.

Para que el resultado de la consulta popular sea vinculatorio, se necesita que participe al menos el 40%<sup>10</sup> de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores y su obligatoriedad será para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y autoridades competentes. Se entiende que una vez aprobada la consulta popular se genera un mandato para los órganos de poder público que tienen deberes y atribuciones legales para su implementación.

<sup>8</sup> *Cfr.* DOF del 5 de enero de 1983.

<sup>9</sup> Sobre las instancias facultadas para solicitar la realización de un referéndum se puede consultar: Hofnung Michèle Guillaume, *Le référendum*, París, PUF, 1987, pp. 25-31.

<sup>10</sup> 10. Respecto de los requisitos para que un referéndum sea vinculatorio se puede consultar: Hamon Francis, *Le référendum, Étude comparative*, París, Editorial L.G.D.J., 1995, pp. 40 y 41.

### B. *Excepciones a la consulta popular*

En todos los sistemas constitucionales que reconocen las formas de participación ciudadana mediante la democracia directa existen restricciones respecto de ciertos temas que no es permitido que se sometan a la decisión de los ciudadanos. En el caso de México, en la reforma constitucional en comento, se establecieron salvedades a la consulta popular tratándose de: derechos humanos reconocidos en la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 constitucional, que aun cuando no los señala el texto de la reforma, estos se refieren a la República representativa, democrática y federal; ingresos y egresos del Estado; seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la fuerza armada permanente.<sup>11</sup>

Le corresponderá a la Suprema Corte de la Justicia de la Nación (SCJN) resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, antes de que se emita la convocatoria respectiva por el Congreso de la Unión. Es natural que sobre la petición que se realice para una consulta popular haya discrepancias en cuanto a determinar si la temática se ubica o no dentro de las excepciones que previene la Constitución, y a afecto de dirimir esta controversia se faculta a la SCJN para que resuelva respecto de la procedencia o no de la temática de la consulta.

### C. *Organización de la consulta popular*

La reforma constitucional electoral le confiere al Instituto Federal Electoral (IFE) la organización de las consultas populares, las cuales se realizarían en la misma fecha de las elecciones federales. Lo anterior se entiende en razón de que toda vez que ya existe una institución responsable de organizar las elecciones federales en nuestro país, con recursos materiales, humanos y financieros, sea la misma, la que se encargue de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de las consultas populares.

La reforma establece que las resoluciones que emita el IFE respecto de las consultas populares podrán ser impugnadas mediante los medios que previene la CPEUM en su artículos 41, fracción VI, que se refiere a las garantías para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, y 99, fracción III, que establece la instancia para promover recursos que en este caso sería el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

<sup>11</sup> En cuanto a las excepciones para realizar un referéndum se puede consultar: Diémer, Stéphane, *Textes constitutionnels sur le Référendum*, Colección Que sais-Je? PUF, 1993.

En materia de organización y de medios de impugnación, las consultas populares seguirían un procedimiento muy semejante al de una elección federal, ya que sería el IFE quien se encargaría de la parte administrativa y al TEPJF le correspondería la parte jurisdiccional-electoral.

Para complementar la adición de la fracción VI del artículo 35 de la CPEUM en materia de consulta popular, también se modificó la fracción III del artículo 36 del mismo ordenamiento jurídico para establecer que constituye una obligación de los ciudadanos.

*a. Diferendo entre las Cámaras de Senadores y Diputados sobre la consulta popular*

En el proceso legislativo de reforma política federal mexicana de 2012, se expresaron diferencias notables entre las propuestas aprobadas en la Cámara de Senadores y la posición de la Cámara de Diputados. Es el caso de la incorporación de las formas de democracia directa mediante la consulta popular, la cual desde el dictamen original de la Cámara de Senadores del 27 de abril de 2011, incluía esta adición, sin embargo, en la Cámara de Diputados inicialmente no fue aprobada.<sup>12</sup>

El dictamen del Senado del 14 de abril de 2011 señaló que:

No pasa desapercibido para estas Comisiones Unidas, que la Consulta Popular, se constituye en una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México.

Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus necesidades y aspiraciones que reclamen, serán satisfechas por el Estado.<sup>13</sup>

Es natural que sobre proyectos de reforma legislativa haya discrepancias entre las cámaras que integran el Congreso de la Unión y que cada una ejerza a plenitud sus facultades, pero resulta necesario destacar que sobre temas relevantes para el avance de la democracia en nuestro país, sí es indispensable que se propicien los acuerdos básicos que demuestren la capacidad de los legisladores federales sobre temas fundamentales para el país.

<sup>12</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación Gaceta parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión del 19 de abril de 2012.

<sup>13</sup> Dictamen del 14 de abril de 2011.

Después de seguir el trámite parlamentario constitucional, finalmente, la Cámara federal de Diputados aprobó la reforma a la CPEUM para incorporar la consulta popular.

#### *D. Consulta popular ¿derecho político individual o colectivo?*

La incorporación al texto de la CPEUM de la consulta popular como una forma de participación ciudadana, de acuerdo con los considerandos del dictamen original del Senado se enmarca dentro de las formas de democracia semidirecta: "... Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada «democracia semidirecta», como los son el plebiscito y el referéndum...".

Es importante destacar que aun cuando algunas iniciativas de integrantes de la Cámara de Senadores que se mencionan en el dictamen de la reforma como las de la senadora Martha Leticia Sosa Govea del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, del senador Gabino Cué Monteagudo del grupo parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, del senador Arturo Núñez a nombre de las fracciones parlamentarias del Partido de la Revolución Democrática (PRD), del Partido del Trabajo (PT) y del Partido Movimiento Ciudadano (PMC), propusieron modificar el artículo 41 de la CPEUM para que al contenido actual que dispone que el pueblo ejerce su soberanía por conducto de los poderes públicos constituidos, también se adicionara que lo hace a través de la participación ciudadana.

En los considerandos del dictamen de la reforma constitucional del Senado, no se hace ningún razonamiento sobre este tema, no se explican cuáles fueron los motivos para incluir la consulta popular como un derecho y una obligación ciudadana con una concepción individualista y no como una prerrogativa colectiva, como parte esencial del ejercicio de la soberanía popular, que implicaba adicionar el artículo 41 de la CPEUM, tal y como lo consideran diversos textos en el derecho constitucional comparado como las Constituciones de Francia y Colombia en su artículo tercero respectivamente.

## *2. Candidaturas independientes*

Otra de las novedades de la nueva reforma constitucional electoral, lo constituyen las candidaturas independientes.

La tradición del sistema electoral mexicano en las últimas décadas ha sido la de permitir que solo los partidos políticos que cuenten con regis-



tro legal tienen facultades para registrar candidatos a cargos de elección popular, lo cual ha ocasionado que dichos partidos mantengan el monopolio de las candidaturas para integrar los órganos de representación popular.

En el dictamen inicial aprobado en la Cámara de Senadores, se expuso que:

Las candidaturas independientes, no partidistas, han sido implantadas en muchas naciones democráticas, México ha sido hasta ahora una de las excepciones, aunque el tema ha sido ampliamente abordado desde los más diversos enfoques y con diferentes objetivos. El que estas comisiones unidas recuperan y hacen suyo es el que postula que el derecho de los ciudadanos al voto pasivo, es decir a la postulación como candidato a un cargo de elección popular, debe ser uno de los derechos ciudadanos que nuestra Constitución reconozca, para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.<sup>14</sup>

La reforma consiste en una modificación a la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, que se refiere a los derechos de los ciudadanos.

El contenido normativo de la reforma es el siguiente:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

Antes de la reforma, la fracción citada solo aludía al derecho de los ciudadanos a ser votado, pero con la adición al texto constitucional, se precisa que el registro de candidatos a cargos de elección popular le corresponde a los partidos políticos y se incluye ahora a los ciudadanos que lo soliciten de manera independiente.

Para reconocer el derecho de los ciudadanos a ser candidatos independientes en las entidades federativas, se propuso adicionar una parte del inciso *e* del artículo 116 de la CPEUM.

<sup>14</sup> Dictamen del 14 de abril de 2011.

En el dictamen aprobado en la Cámara de Diputados del 19 de abril de 2012, respecto a este tema, se dejaba en libertad a las legislaturas locales para que a su juicio pudiesen incluir las candidaturas ciudadanas independientes. El contenido de la reforma propuesta por los diputados señalaba que:

Art. 116...

III...

e) Los partidos políticos... En las entidades federativas en que se acepten las candidaturas independientes, sus legislaturas podrán expedir la normatividad que estimen pertinente.

Como se puede observar, el texto aprobado por los diputados, no hacía obligatoria en la normatividad de los Estados el reconocimiento a las candidaturas ciudadanas independientes.

La adición propuesta en la Cámara de Senadores establecía que:

Artículo 116.

III...

e) Los partidos políticos... sin perjuicio de las modalidades para que los ciudadanos puedan ser votados a los cargos de elección popular como candidatos independientes, en los términos y con los requisitos que señalen las respectivas constituciones y leyes electorales.

La propuesta de adición de los senadores, hacía obligatorio para los estados de la federación, incorporar en su normatividad interna las candidaturas ciudadanas independientes, sin embargo, en el texto final de la reforma publicada en el DOF no se incluyó, por lo que solo con base en la reforma a la fracción II del artículo 35 de la CPEUM, queda como un derecho específico para ser candidato ciudadano independiente en las elecciones federales, ya sea para presidente de la República, senador o diputado, y como un derecho general sujeto a que sea incluido en la legislación de las entidades federativas, para ser candidato a gobernador, diputado local o miembro de los ayuntamientos (presidente municipal, síndico o regidor) y para el caso del Distrito Federal para ser candidato a jefe de gobierno o jefe delegacional.

El reconocimiento legal de los candidatos independientes que solicitan su registro sin el apoyo de los partidos políticos para ocupar un cargo de representación popular, ha sido una demanda constante de los ciudadanos ante el descrédito de los partidos y la falta de apertura para postular como candidatos a los ciudadanos sin partido, excepto algunos partidos

que han incluido dentro de sus estatutos la posibilidad postular candidatos externos.

En el desarrollo de la vida política mexicana reciente, encontramos casos de ciudadanos que han solicitado participar como candidatos a cargos de elección popular, sin embargo, por no haber estado previsto en la legislación electoral se les había negado este derecho.<sup>15</sup>

El reconocimiento legal a las candidaturas independientes no es un fenómeno novedoso en la normatividad electoral mexicana, ya que el antecedente legislativo de esta forma de acceder a los cargos de representación popular lo encontramos en el estado de Yucatán en donde mediante reforma electoral publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 24 de mayo del 2006, se aprobó que se podrían registrar ciudadanos a cargos de representación popular sin necesidad de ser postulados por los partidos políticos, para ser candidatos a gobernador del estado, diputados locales, y presidentes municipales.

Esta reforma política local, fue confirmada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 28 y 29/2006, con la precisión de que solo era aplicable al estado de Yucatán por haberlo regulado en su legislación interna, pero no era válido para candidaturas federales.

En el texto constitucional solo se consagra el derecho general para los ciudadanos de ser candidatos, y se remite a la legislación reglamentaria, los aspectos de carácter procedimental, como los requisitos para acceder a la candidatura.

### 3. *Iniciativa legislativa ciudadana*

Otra de las reformas constitucionales-electorales aprobadas, se refiere al derecho que se reconoce a los ciudadanos para que directamente puedan presentar iniciativas de reformas al sistema jurídico mexicano.

Tradicionalmente el sistema constitucional mexicano, había mantenido acotado el derecho de presentar iniciativas de ley (ya sea de rango constitucional o reglamentario) a determinados órganos de representación pública constituidos, como es el caso del presidente de la República, de los legisladores federales (senadores y diputados) y de las Legislaturas de los Estados.

<sup>15</sup> Cfr. Carbonell, Miguel, "Participación política y candidaturas independientes", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 213-224.

En el dictamen inicial de reformas aprobado en la Cámara de Senadores, se expuso lo siguiente:

Asimismo, debe valorarse la propuesta de llevar a la Carta Magna el derecho de los ciudadanos, en el número que establecería la propia Constitución, a presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley o decreto. La iniciativa ciudadana ha permitido, en otras experiencias, estimular el interés de la sociedad por el trabajo y las decisiones del Congreso o Parlamento; ha fortalecido la vinculación entre representantes y representados, al propiciar en los primeros una práctica de mayor contacto con sus electores y ha permitido que el derecho de minoría, consustancial a la democracia moderna, encuentre una nueva forma de expresión.<sup>16</sup>

Es así, que mediante la adición de una nueva fracción —la VII— del artículo 35 de la CPEUM, se reconoce a los ciudadanos el derecho de presentar iniciativas de ley. La reforma textual es la siguiente:

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, y

Para complementar el contenido de la reforma, se adicionó la fracción IV al artículo 71 de la CPEUM cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 71...

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.

En el dictamen original de la Cámara de Senadores se exigía como requisito para presentar una iniciativa de ley la solicitud del cero punto veinticinco por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, sin embargo, por considerarlo un porcentaje muy alto y para facilitar el ejercicio de este derecho, en la Cámara de Diputados modificaron el porcentaje, para disminuirlo al cero punto trece como quedó en la reforma final.

<sup>16</sup> Dictamen en el Senado, 14 de abril de 2011.

Para reconocer este derecho en las entidades federativas, se adicionó un párrafo a la fracción II del artículo 116 de la CPEUM, para quedar como sigue:

Artículo 116...

II...

Las legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante el respectivo Congreso.

De la misma manera, para reconocer este derecho a los ciudadanos del Distrito Federal, se adicionó el inciso o a la fracción V del artículo 122 de la CPEUM, para quedar de la manera siguiente:

Artículo 122...

V...

o) Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y...

Tal y como están redactadas las adiciones tanto para los estados de la federación como para el Distrito Federal, la CPEUM establece un mandato para incluir dentro de su normatividad interna el derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas de ley.

#### IV. REFORMA DE LA PERIFERIA AL CENTRO

Es importante destacar que a diferencia de la inmensa mayoría de reformas políticas que han tenido su origen en el centro del país y que se han replicado en los estados de la federación, en el caso de las distintas formas de participación ciudadana mediante la democracia directa, han sido las entidades federadas de la nación quienes —antes que se incluyeran en la CPEUM— en su gran mayoría ya han sido aprobadas en sus Constituciones locales la incorporación del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Cfr. Gamboa Montejano, Claudia, *Democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular. Derecho comparado*, México, Centro de Documentación y Análisis, Cámara de Diputados, LX legislatura, s/a.

## V. REFORMA PENDIENTE Y SU REGLAMENTACIÓN

La incorporación de algunas figuras de participación ciudadana como las que hemos descrito es un avance en el incipiente proceso de democracia participativa en México, toda vez que está pendiente la integración de otras formas fundamentales como la revocación de mandato, el presupuesto participativo y la acción ciudadana de inconstitucionalidad.

El artículo segundo transitorio de la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012 estableció que los miembros del Congreso de la Unión deberían expedir la legislación reglamentaria a más tardar en un año; sin embargo ese plazo concluyó el 9 de agosto de este año, por lo que los legisladores federales han incumplido con un mandato del Poder Constituyente permanente y con los propios ciudadanos de México, lo cual en tanto no se expida la normatividad reglamentaria para la participación ciudadana hace nugatorio este derecho de los depositarios originarios de la soberanía popular, quienes deben ser consultados en las decisiones fundamentales de la nación.

Es indispensable que los senadores y diputados federales cumplan a la brevedad posible con el mandato de expedir la legislación reglamentaria en cuanto a la participación ciudadana, de tal manera que haya el marco jurídico que permita abrir los causes de la democracia participativa en México.