



CRV-VI-03-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII**

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por  
**Verónica Sánchez García**

### **“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PODER LEGISLATIVO”**

**Febrero 2014**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034

e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

# LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PODER LEGISLATIVO

Verónica Sánchez García<sup>1</sup>

## Resumen

El tema de la participación ciudadana ha sido utilizado con frecuencia en el discurso político, sin conocer, siquiera, su clasificación y sus alcances por los poderes públicos ni por la ciudadanía. Frecuentemente se confunden con los mecanismos de democracia directa, como son: el referéndum, plebiscito y la iniciativa popular como las principales. Estos últimos son confusos y poco utilizados, sobre todo, por el legislador para presentar a la ciudadanía una propuesta de ley; al mismo tiempo, los ciudadanos desconocen dichas herramientas y no las utilizan dado, además, por lo complicado de reunir los requisitos señalados por la ley.

## Abstract

The issue of public participation has been frequently used in political discourse, without even knowing their classification and their reach by public authorities or by citizens. Often confused with the mechanisms of direct democracy, such as: the referendum and popular initiative as a top. The latter are confused and little used, especially by the legislature to present to the public a bill, whether partial or total, while citizens are unaware of these tools and do not use them because the complicated satisfies the conditions prescribed by law.

## Palabras clave

Mecanismos de participación ciudadana, democracia directa, poder legislativo.

## Key words

Mechanisms for citizen participation, direct democracy, the legislative branch.

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos, A.C. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Abogada Investigadora en el Poder Legislativo del Estado de Jalisco. verolex.s@gmail.com

## La participación ciudadana

El desarrollo electoral de México ha experimentado la alternancia política a través del cada vez mayor y consciente ejercicio democrático en las elecciones. Se observa cómo ha variado el fortalecimiento, decaimiento y surgimiento de nuevas opciones políticas en las que el ciudadano tiene plena libertad de elegir a sus representantes populares. Pero, también es cierto que la representación de algunos ciudadanos electos popularmente, no ha sido suficiente para abordar las cuestiones públicas y que la ciudadanía se ha limitado a la simple elección de sus representantes, al dejar que los poderes públicos decidan sobre los asuntos fundamentales de políticas públicas sin consultar a la sociedad quien, finalmente, será la depositaria de las decisiones tomadas por sus representantes.

En ciertos casos, esas determinaciones carecen de la aceptación general de la población; provocan la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y que muchas decisiones se tomen con un completo desconocimiento de la materia.<sup>2</sup>

En este sentido, uno de los aspectos positivos de la alternancia política es que ha permitido abrir canales de diálogo entre los poderes públicos y de éstos hacia la sociedad quien se ha mostrado cada vez más interesada en las decisiones de los gobernantes en turno.

Para responder a la nueva realidad política democrática, producto de la pluralización de los espacios de participación y representación, se han modificado los diseños institucionales estatales y se han constituido instrumentos novedosos de negociación entre los actores con capacidad de influir en las decisiones legislativas sobre políticas. En este sentido, han sido incorporados novedosos instrumentos de participación en las legislaciones locales.<sup>3</sup>

Ante este panorama, la ciudadanía posó su mirada en las actividades del legislativo, el cual adquirió cada vez mayor importancia en el escenario público, en donde la figura presidencial ya no es la única ejerce su facultad legislativa. La sociedad, cada vez más preparada académicamente e informada dadas las facilidades de las nuevas tecnologías, se cuestionó sobre la legalidad de los actos de los poderes públicos, así como también del contenido de sus decisiones políticas; se preguntaba, además, sobre la conveniencia

---

<sup>2</sup> Gamboa Montejano, Claudia. (2006). *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular*. México: Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Disponible en internet (recuperado el día 10 de febrero de 2014): <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf>, p. 56.

<sup>3</sup> Zayas Ornelas, León David. (2007). "Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país. En: *Noésis*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, volumen 16, número 32 de julio a diciembre. México: Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Disponible en internet (recuperado el día 10 de febrero de 2014): <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85903208>, p. 178.

o no de un acto legislativo, lo que sin lugar a dudas devino en una cada vez mayor participación social, no solo para inconformarse, sino también como coadyuvante de dicho poder, con la finalidad de lograr acuerdos sobre los asuntos que a aquella interesan y, en su caso, afectan. Comienza fortalecerse la corresponsabilidad en el ejercicio de legislar.

Establecer una vinculación activa y permanente con la sociedad organizada y ampliar los espacios para que la ciudadanía participe en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, son retos importantes para aquél gobierno que pretenda el éxito de su gestión.<sup>4</sup>

La ciudadanía ha logrado, cada vez más, empoderarse en el ámbito político con la capacidad de veto que los mecanismos de participación ciudadana le han otorgado. Sin embargo, las deficiencias detectadas son la falta de organización de los ciudadanos y que los funcionarios públicos carecen de las herramientas de canalización de esta participación ciudadana de manera constructiva. Es frecuente que el gobierno entrante interrumpa la continuidad de proyectos y, por lo tanto, no se concretizan. Esta situación fomenta que los gobiernos en turno, en búsqueda de la popularidad, elaboren proyectos de corto y mediano plazo que les ofrezca la oportunidad de proponerlos, desarrollarlos e inaugurarlos, para así continuar con las carreras políticas de quienes los presentan.

Surge entonces, el denominado “oportunismo”, situación que también es uno de los riesgos detectados en los mecanismos de democracia directa, en donde a través del referéndum, plebiscito, iniciativa popular y la revocación de mandato, las masas pueden ser manipuladas para votar a favor o en contra de una propuesta.

Estos mecanismos de *democracia directa* son una innovación en el diseño del sistema político que debe ser atendida, puesto que sin información adecuada sobre su procedimiento y formulación de la agenda, es difícil vislumbrar el alcance que puedan tener en un futuro.<sup>5</sup>

Por ello, es una pena reconocer que en Jalisco, estos instrumentos son poco explorados y, por tanto, exiguamente utilizados por los ciudadanos e, incluso, por los propios poderes, como lo describe la declaración siguiente de los legisladores jaliscienses:

---

<sup>4</sup> Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. (2008). *Participación ciudadana ... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014):

<http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>, pp. 2-3.

<sup>5</sup> Zayas Ornelas, León David. (2007). *Op. cit.*, p. 179.

Apreciamos –se refiere a los integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana- que son letra muerta las figuras de esta naturaleza –plebiscito, referéndum e iniciativa privada- pues las autoridades no fueron abiertas ni incluyentes a las causas de la sociedad (...) ni se facilita la injerencia de los ciudadanos en la toma de decisiones del gobierno.<sup>6</sup>

Cabe señalar que, durante dicha sesión se turnó para su análisis y dictamen la iniciativa que propone expedir la Ley de Parlamento Ciudadano del Estado de Jalisco, cuyo objetivo principal de la propuesta, es que se realicen sesiones parlamentarias en las que los ciudadanos puedan tener la representatividad de un diputado, con la finalidad de que propongan diversas iniciativas para dar solución a los problemas que aquejan a Jalisco.

Con ello se observa que la participación ciudadana tiene como objeto abrir espacios para la incidencia provocada por grupos de la sociedad, a saber: a) ayudar a construir una visión compartida entre el gobierno y la sociedad del desarrollo nacional; b) promover la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad; c) obligar al gobierno a ser eficiente y a centrarse en el interés público, y d) aprovechar los conocimientos y recursos de la sociedad a favor del interés público, con soluciones eficientes a problemáticas sociales.<sup>7</sup>

Aún con estos reconocidos esfuerzos, en México, la limitada experiencia nacional en esta materia ha conducido a que se confunda la noción de participación ciudadana con las formas de democracia directa. Al decir de Alberto Olvera, las formas de democracia directa se utilizan de manera excepcional y en condiciones políticas muy específicas y agrega que “equiparar la participación ciudadana con la democracia directa es un error conceptual que limita el horizonte político de la democracia.”<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> El Informador. (2014). Diputados critican falta de participación ciudadana en decisiones. México: Periódico El Informador de fecha 20 de febrero de 2014. Disponible en internet (recuperado el día 22 de febrero de 2014): <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/514107/6/diputados-critican-falta-de-participacion-ciudadana-en-decisiones.htm>

<sup>7</sup> Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. (2008). *Op. cit.*, p. 7.

<sup>8</sup> Olvera, Alberto. (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*. México: Secretaría de Gobernación. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2013): [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b/Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b/Olvera_Entregable_2.pdf), p. 3.

## 1. La participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno

La participación ciudadana es, en primer lugar, un concepto sujeto a múltiples definiciones, dependiendo de la perspectiva en que se aborde; sin embargo, la más común es la entendida como la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan.<sup>9</sup> En segundo lugar, el debate sobre la participación ciudadana en el ejercicio y el control del gobierno en México es reciente y tiende a diversas confusiones. Alberto Olvera señala que, “la confusión se ha acentuado (...) con la “popularización” de conceptos relacionados con la participación, como transparencia y rendición de cuentas.”<sup>10</sup> En tercer lugar, desde el enfoque político o democrático participativo, la participación ciudadana es:

Una práctica de la política que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten, sino que se deciden y vigilan las políticas públicas de los diferentes niveles de gobierno.<sup>11</sup>

Con la anterior definición se pensaría en los grupos de la sociedad civil organizada, como lo son las diferentes asociaciones civiles, colegios, incluso sindicatos, entre otros, los que mediante un interés conjunto de manera grupal, procuran espacios públicos para analizar y proponer políticas dirigidas a los poderes para el análisis, elaboración e incidencia de políticas públicas.

Gonzalo Julián Rosa, señala que la democracia directa contribuye a fortalecer y legitimar la democracia en general, pero también se ha creado confusión entre los adecuados mecanismos de participación ciudadana y los de democracia directa, lo que deja, a éstos últimos, con una clara tendencia a su desaparición debido a que existen mecanismos ciudadanos mucho más ágiles y directos para lograr acercamientos para el diálogo y la negociación entre los grupos de la sociedad civil organizada con los poderes públicos y que no necesariamente están establecidos en la Ley.

Existen ahora grandes desafíos para el Estado, que han favorecido un tránsito desde los tradicionales modelos de gobernar hacia la implementación de nuevas modalidades de la participación democrática, puede hablarse del surgimiento de una nueva forma de democracia participativa en la que, por medio de la apertura de los procesos políticos a la interacción estrecha y continuada entre los políticos, las administraciones y la ciudadanía, se consigue

---

<sup>9</sup> Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. (2008). *Op. cit.*, pp. 3 y 5.

<sup>10</sup> Olvera, Alberto. (2009). *Op. cit.*, p. 2.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 3.

crear nuevas formas del quehacer democrático desde las que se hace posible afrontar, conjuntamente, las crecientes problemáticas sociales.<sup>12</sup>

Ejemplo de ello lo constituyen las comisiones legislativas las que por regla general son públicas. Que si bien los ciudadanos presentes no pueden expresarse de manera discrecional, sí es posible que se agende previamente la participación de un grupo y se le conceda el uso de la voz a un representante para expresar sus inquietudes ante los diputados integrantes de la comisión de que se trate. Lo anterior, en congruencia con el artículo 85 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco,<sup>13</sup> que señala que las personas que autorice el presidente de la comisión podrán participar con voz a solicitud de cualquier integrante de ésta y con la autorización del presidente.

Particularmente, el artículo 95 fracción III y IV del ordenamiento en comento,<sup>14</sup> establece que corresponde a la Comisión de Ciudadana y Acceso a la Información Pública el estudio y dictamen o el conocimiento, respectivamente, de los asuntos relacionados con: a) las demandas ciudadanas, propuestas y aportaciones derivadas tanto de las organizaciones sociales y civiles, sectores representativos, universidades, centros de investigación, organismos privados y sociales enfocados en el fortalecimiento y apoyo estrictamente de una nueva cultura de participación ciudadana; y b) impulsar proyectos de iniciativas de ley, decretos o dictámenes para incorporar el marco jurídico vigente los ordenamientos legales pertinentes que consideren las causas y movimientos propios de la sociedad.

Otra de las atribuciones de las comisiones legislativas, en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana, conforme el artículo 115 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, es celebrar foros de consulta pública, así como reuniones con especialistas de la materia para tratar asuntos de su competencia. La realización de los

---

<sup>12</sup> Rosa Hernández, Gonzalo Julián. (2010). *Formas de participación ciudadana. El plebiscito*. Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. México: Posgrado UNAM. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014):

<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>, pp. 1-2.

<sup>13</sup> Reglamento del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Actualizado al decreto número 24111/LX/12, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 13 de octubre de 2012, sección II.

<sup>14</sup> Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Actualizada al decreto número 24396/LX/13, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 20 de marzo de 2013, número 30 bis, edición especial.

foros permite un acercamiento directo de los legisladores con la sociedad, en donde el ciudadano común expresa sus inquietudes y presenta propuestas, esto es, se trata de un espacio para que éste detalle sus vivencias cotidianas frente a un problema específico. El acercamiento con los especialistas es también una herramienta valiosa, ya que sus conocimientos, experiencia y profesionalización en cuanto a un tema determinado, cuidadosamente analizado a través del método científico, permite un acercamiento del problema de manera fiel y objetiva, así como de sus posibles soluciones.

El artículo 94 B del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco define al foro de consulta pública como el mecanismo de participación ciudadana mediante el cual las personas, instituciones académicas o sociales, grupos organizados de la sociedad civil y servidores públicos o dependencias de cualquier orden de gobierno, aportan a los legisladores sus propuestas sobre la creación, adición, reforma o derogación del marco legal cuya competencia recae en el Congreso del Estado, a convocatoria de este último. De esta manera, los mecanismos de participación ciudadana anteriormente expresados, son flexibles en su organización y desarrollo: la adecuada logística y convocatoria son suficientes para recopilar las inquietudes y necesidades sociales.

Se observa entonces que existe una confusión entre los mecanismos de participación ciudadana y los de la democracia directa, al utilizar estos conceptos de manera indistinta en muchos de los casos. La participación ciudadana y los mecanismos de democracia directa tratan de mecanismos de participación, o inclusión ciudadana, distintos. Uno, el de la participación ciudadana, en sentido estricto, generalmente trata de las organizaciones civiles que velan por los asuntos relacionados con mejorar las condiciones de la vida urbana, tales como el incremento de los servicios públicos o de la mejora del entorno de las comunidades, abanderados con los contenidos de los derechos humanos de los tratados internacionales.

Se trata de la sociedad organizada en la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida en “cogestión” de la sociedad civil con el sector público. Estas organizaciones civiles pueden ser colegios de profesionistas, sectores empresariales, sectores populares, entre otras formas legales de organización, como son los propios observatorios ciudadanos, contralorías sociales, institutos, parlamentos ciudadanos, asambleas populares, sindicatos, por mencionar algunos. Las leyes correspondientes a estas organizaciones

serán el Código Civil, la Ley de Desarrollo Social, Ley Federal de Apoyo a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, como los ordenamientos que instrumentan, visibilizan y ofrecen mayor institucionalización de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política pública.

Sus herramientas son la vigilancia, el estudio, la protesta, el escándalo o la denuncia que imponen “costos reputacionales” a los políticos que se corrompen o abusan de su poder, por ejemplo. En este contexto, se considera prudente se amplíen los mecanismos de participación ciudadana como son, los sistemas de quejas, consejos consultivos, consejos ciudadanos de control y vigilancia, observatorios ciudadanos, y demás formas útiles para que la sociedad informe al estado y viceversa; sin embargo, la legislación deberá ser más flexible para que estas organizaciones se conformen, así como que sean escuchadas sus peticiones.

En cambio, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, describe el procedimiento para la iniciativa popular, como mecanismo de democracia directa. Conforme el artículo 147 del ordenamiento en comento, es facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos a los ciudadanos, así como cubrir los requisitos que exige la ley, es decir, el contemplado en el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEPCEJ); sin embargo, el ejercicio de la facultad de iniciativa no supone que el Congreso del Estado deba aprobar las iniciativas así presentadas, sino únicamente que las mismas deben ser valoradas mediante el procedimiento legislativo con las modalidades específicas que, en su caso, fijen las leyes. Además, la presentación de una iniciativa no genera derecho a persona alguna, únicamente supone el inicio del procedimiento legislativo que debe agotarse en virtud del interés público. Por ello es que resulta más sencillo, acudir de manera personal y directa a dialogar con los representantes populares, para expresar sus inquietudes para que, en su caso, pueda ser presentada ante la asamblea legislativa como una propuesta de Ley.

Si bien existen importantes avances en la inclusión de diversos mecanismos de participación ciudadana, “el problema al que México se enfrenta es la burocracia y la

estructura con la que fueron diseñados estos mecanismos”.<sup>15</sup> De ahí el surgimiento de otras “modalidades” de mecanismos ciudadanos que faciliten el acceso a la ciudadanía en los procesos de decisión política, como lo son los foros de consulta pública o las reuniones de comisión legislativa que ya fueron mencionados.

Los mecanismos de democracia directa –plebiscito, referéndum e iniciativa popular– permiten evaluar el poder ciudadano sobre un asunto en particular, ya que se puede obtener un indicador basado en la participación que los ciudadanos realizaron a través de la expedición de su voto en el proceso de que se trate. Para la investigadora María Teresa Villarreal,

Los mecanismos de democracia directa son individualizados, que pueden tener efectos vinculatorios o no. Estos instrumentos de participación constituyen dispositivos del control social sobre la acción estatal y la gestión desarrollada por su aparato administrativo, con el fin de evitar la “privatización de las decisiones públicas”.<sup>16</sup>

La democracia directa es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder.<sup>17</sup> La diferencia con los otros mecanismos de participación ciudadana es, como lo señala Jean-Francois Prud’Homme, que “el pueblo, reunido en asamblea, delibera y decide en torno a los asuntos públicos.”<sup>18</sup> Cabe, entonces, hacer referencia a los conceptos relativos a los mecanismos de democracia directa y sus efectos.

El plebiscito es definido como la consulta directa que hace al pueblo el poder del Estado, para expresar su aceptación o rechazo *sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado*. Su objeto es consultar a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo sobre la realización de actos

---

<sup>15</sup> Paredes, Mariela. (2012). *Incipiente participación ciudadana en México*. México: Contralínea. Periodismo de investigación. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014): <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/09/13/incipiente-participacion-ciudadana-en-mexico/>

<sup>16</sup> Villarreal Martínez, María Teresa. (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Décimo Certamen de Ensayo Político. México: Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014): [http://www.cce-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](http://www.cce-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf), pp. 33-34.

<sup>17</sup> Gamboa Montejano, Claudia. (2006). *Op. cit.*, p. 4.

<sup>18</sup> Prud’Homme, Jean-Francois. (2001). “Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa”. En: *Consulta popular y democracia directa*. México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 15. Disponible en internet (recuperado el día 10 de febrero de 2014): [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta\\_popular\\_y\\_democracia\\_di.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm)

o decisiones del Ejecutivo considerados trascendentales para el orden público y el interés social,<sup>19</sup> aunque posteriormente, revista de juridicidad. El plebiscito sirve para que los ciudadanos decidan aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía. Es la votación de todos los ciudadanos para legitimar algo.<sup>20</sup>

El referéndum aprueba, rectifica o desaprueba actos legislativos, constitucionales o de una ley *in genere*.<sup>21</sup> Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo a las leyes de cada país.<sup>22</sup>

La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral. Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados.<sup>23</sup> La iniciativa popular también es considerada una forma de referéndum, en la que los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la aprobación directa del electorado.<sup>24</sup>

Una diferencia importante entre la participación ciudadana y la democracia directa es que en ésta última, únicamente pueden participar aquellas personas que gozan de sus derecho políticos, mientras que la participación ciudadana la representan todas aquellas actividades e iniciativas realizadas por las organizaciones civiles e incluso políticas, pero desde una perspectiva, por llamarla así, *para-democrática*, como una forma de cooperación o coadyuvancia con los poderes públicos.

---

<sup>19</sup> Rosa Hernández, Gonzalo Julián. (2010). *Op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>20</sup> Gamboa Montejano, Claudia. (2006). *Op. cit.*, p. 5.

<sup>21</sup> Rosa Hernández, Gonzalo Julián. (2010). *Op. cit.*, p. 8.

<sup>22</sup> Gamboa Montejano, Claudia. (2006). *Op. cit.*, p. 5.

<sup>23</sup> *Ídem*, p. 6.

<sup>24</sup> Prud'Homme, Jean-Francois. (2001). *Op. cit.*

## **2. La democracia directa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en la Constitución Política del Estado de Jalisco (CPEJ)**

Con fecha del 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación,<sup>25</sup> diversas reformas a CPEUM.<sup>26</sup> El artículo 35, fracción VII y VIII, señala que son derechos de los ciudadanos: iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso; como votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, al indicar de manera pormenorizada el procedimiento a seguir y considerar que el resultado producto de dicha consulta será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes. No serán objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta. Es el Instituto Nacional Electoral quien tiene a su cargo la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.

En tanto se expida la Ley General en la materia, por lo pronto, en Jalisco, el texto actual de la Constitución Política del estado de Jalisco (CPEJ),<sup>27</sup> señala en el artículo 8º fracción I, que son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses, votar en las elecciones populares, así como en los procesos de plebiscito y referéndum.

El artículo 34 de ese mismo ordenamiento señala que las leyes que expida el Congreso, que sean trascendentales para el orden público o interés social, en los términos que marca la ley, con excepción de las de carácter contributivo y de las leyes orgánicas de los poderes del Estado, serán sometidas a referéndum derogatorio, total o parcial. El artículo 35, fracción VII y VIII y 47, fracción I y II de la CPEJ, expresa que son facultades del Congreso: solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito: las propuestas de

---

<sup>25</sup> Secretaría de Gobernación. (2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral*. México: Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 2014. Disponible en internet (recuperado el día 11 de febrero de 2014): [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

<sup>26</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF 10-02-2014.

<sup>27</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Jalisco. Actualizada al decreto número 24457/LX/13 publicado en la sección VIII del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 17 de diciembre de 2013.

decisiones o actos del Gobernador; así como a referéndum derogatorio, total o parcial: los reglamentos y decretos emanados del Gobernador, que sean considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado.

De acuerdo con el artículo 50, fracción V y VI de la CPEJ, son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a plebiscito las propuestas de actos o decisiones de su gobierno, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado; así como solicitar que se sometan a proceso de referéndum, las leyes que expida el Congreso consideradas particularmente trascendentes para el orden público o el interés social del Estado.

En el ámbito municipal, la CPEJ señala en el artículo 78 que los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto que expida el Ayuntamiento, que sean trascendentales para el orden público o el interés social, con excepción de los que tengan carácter contributivo, serán sometidos a referéndum municipal derogatorio, total o parcial. Particularmente, en cuanto a la obra pública y enajenación del patrimonio municipal, el artículo 84 de la CPEJ, señala que los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen las materias indicadas, podrán ser sometidos previamente a la aprobación de la población municipal por medio del proceso de plebiscito, siempre y cuando sea solicitado ante el Instituto Electoral por: a) el Presidente Municipal; b) el ayuntamiento; o c) un número de ciudadanos jaliscienses que residan en el municipio, debidamente identificados.

Conforme el artículo 117 de la CPEJ, también es posible que dicho ordenamiento se someta a los mecanismos de democracia directa, a través del referéndum derogatorio, parcial o total.

El Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (CEPCEJ),<sup>28</sup> conforme el artículo 1º, fracción IV, tiene por objeto reglamentar la organización, preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos de referéndum, plebiscito y el trámite de la iniciativa popular. El artículo 385 de dicho Código reconoce como instrumentos de

---

<sup>28</sup> Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Actualizado al decreto número 24450/LX/13 publicado en la sección II del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 8 de agosto de 2013.

participación ciudadana: a) el referéndum; b) el plebiscito; y c) la iniciativa popular, todos ellos en congruencia con la CPEJ.

El artículo 387 del CEPCEJ, señala que son leyes, reglamentos o decretos del Congreso del Estado trascendentes para el orden público y el interés social las que regulen las materias de: a) medio ambiente, ecología y agua; b) salud, asistencia social y beneficencia privada; c) derechos humanos, seguridad pública, comunicaciones, vialidad y transporte; d) educación, cultura, turismo y deportes; e) electoral; f) responsabilidades de los servidores públicos; g) civil; y h) penal.

Particularmente, el artículo 388 del CEPCEJ, establece que podrán solicitar referéndum derogatorio al Instituto Electoral, cuando los actos materialmente legislativos sean considerados trascendentes para el orden público o el interés social: a) el Congreso del Estado en contra de actos del titular del Poder Ejecutivo del Estado; b) los ciudadanos en contra de actos del titular del Poder Ejecutivo del Estado; c) el Gobernador del Estado en contra de actos del Congreso del Estado; d) los ciudadanos en contra de actos del Congreso del Estado, y e) los ciudadanos residentes en el municipio en contra de actos del ayuntamiento.

En cuanto al plebiscito, el artículo 402 del CEPCEJ, señala que podrán solicitarlo al Instituto Electoral:

1. El Congreso del Estado cuando se consideren como trascendentes para el orden público o el interés social, excepto los nombramientos de los titulares de las secretarías o dependencias del ejecutivo, así como la determinación de algún precio, tarifa o contribución.
2. El Gobernador del Estado, cuando considere que las propuestas o decisiones de su gobierno son trascendentes para el orden público o el interés social.
3. El Presidente Municipal, o los Ayuntamientos o Consejos Municipales antes de la ejecución de la obra pública o enajenación del patrimonio Municipal; y
4. Un número de ciudadanos jaliscienses antes de la ejecución de la obra pública o enajenación del patrimonio municipal.

Conforme el artículo 433 a 437 del CEPCEJ, es materia de iniciativa popular la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de normas generales, impersonales y abstractas que tienen como fin otorgar derechos o imponer obligaciones a la generalidad de las personas. Se excluyen: a) las materias fiscal, hacendaria, presupuestal y económica; b) las leyes orgánicas de los poderes del estado y organismos públicos autónomos; y c) las leyes de creación de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del Estado. La iniciativa popular será única y exclusivamente sobre el ámbito de competencia estatal.

A grandes rasgos éstos son los mecanismos de democracia directa establecidos en las leyes respectivas en el Estado de Jalisco. En donde, para efectos de espacio del presente ensayo, se ha omitido el procedimiento pormenorizado sobre su ejercicio, organización y desahogo ante los poderes públicos, lo que también resulta interesante. Sin embargo, como se mencionó, suelen ser mecanismos bastante complicados y del desconocimiento público, incluso, de las propias autoridades, por lo que pasa a segundo plano en el ejercicio democrático del estado de Jalisco.

### **Conclusión y propuestas**

El concepto de participación ciudadana es claro, sin embargo, existen diferencias en cuanto a la clasificación de los instrumentos de participación, ya que se deben distinguir los que provienen de sociedad civil organizada de los denominados de democracia directa. En la mayoría de las ocasiones se confunden ambos términos y se utilizan como sinónimos

Para que los mecanismos de democracia directa funcionen deben, en primer lugar, ubicarse en un sistema democrático eficientemente constituido que permita la participación consciente y armónica de los ciudadanos, así como también deberá ofrecer incentivos para que esta ciudadanía participe con los poderes públicos. Se debe recordar que los instrumentos de democracia directa también han sido utilizados para fines de desestabilización política y social, por ello, ampliarlos quizás sería debilitar los ya existentes, por lo que se requiere crear una cultura político democrática fuerte, capaz de motivar a los ciudadanos para participar, así como también dirigida a que las autoridades, institutos de investigación y educación informen adecuada y objetivamente sobre el tema

que se someta a debate; que los procesos sean ordenados, transparentes y que, una vez concluidos, éstos sean respetados por constituirse como una decisión democrática

El plebiscito, referéndum y la iniciativa popular, por sí mismos no garantizan una mayor participación ciudadana; ni son utilizados plenamente, sin embargo, podrían flexibilizarse y ser más claros en sus procedimientos y motivar a la ciudadanía a participar. La descripción actual del texto en cuanto al procedimiento en comento, resulta confuso.

Es conveniente motivar a la ciudadanía a participar utilizando estos mecanismos, mediante la difusión de los procedimientos. Labor que correspondería al Instituto Electoral, a la Comisión Legislativa en el Congreso del Estado e incluso, el Poder Ejecutivo con su Secretaría correspondiente, ya que todo acto legislativo o acto de gobierno, son susceptibles de ser valorados por la ciudadanía y, en su caso, revocar, total o parcialmente, un acuerdo, decreto o ley respectivamente

## Fuentes generales de información

- Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.** Actualizado al decreto número 24450/LX/13 publicado en la sección II del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 8 de agosto de 2013.
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.** (2008). *Participación ciudadana ... ¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal.* Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014): <http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Última reforma publicada en el DOF 10-02-2014.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Jalisco.** Actualizada al decreto número 24457/LX/13 publicado en la sección VIII del Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 17 de diciembre de 2013.
- El Informador.** (2014). *Diputados critican falta de participación ciudadana en decisiones.* México: Periódico El Informador de fecha 20 de febrero de 2014. Disponible en internet (recuperado el día 22 de febrero de 2014): <http://www.informador.com.mx/jalisco/2014/514107/6/diputados-critican-falta-de-participacion-ciudadana-en-decisiones.htm>
- Gamboa Montejano, Claudia.** (2006). *Democracia directa: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.* México: Poder Legislativo Federal. Cámara de Diputados. Dirección de Servicios de Investigación y Análisis. Disponible en internet (recuperado el día 10 de febrero de 2014): <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SPI-ISS-17-06.pdf>
- Ley Orgánica de Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Actualizada al decreto número 24396/LX/13, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 20 de marzo de 2013, número 30 bis, edición especial.
- Olvera, Alberto.** (2009). *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática.* México: Secretaría de Gobernación. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2013): [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b\)Olvera Entregable 2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/b)Olvera%20Entregable%202.pdf)
- Paredes, Mariela.** (2012). *Incipiente participación ciudadana en México.* México: Contralínea. Periodismo de investigación. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014): [http://contralinea.info/archivo-  
revista/index.php/2012/09/13/incipiente-participacion-ciudadana-en-mexico/](http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/09/13/incipiente-participacion-ciudadana-en-mexico/)
- Prud'Homme, Jean-Francois.** (2001). “Dos formas de participación popular: democracia directa y democracia representativa”. En: *Consulta popular y democracia directa.* México: Instituto Federal Electoral. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 15. Disponible en internet (recuperado el día 10 de febrero de 2014): [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta\\_popular\\_y\\_democracia\\_di.htm](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm)
- Reglamento del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Actualizado al decreto número 24111/LX/12, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” de fecha 13 de octubre de 2012, sección II.
- Rosa Hernández, Gonzalo Julián.** (2010). *Formas de participación ciudadana. El plebiscito.* Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral. México: Posgrado UNAM. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014):

<http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>

**Secretaría de Relaciones Exteriores.** (2012). *Mecanismos de participación ciudadana*. México: SRE. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014):

[http://participacionsocial.sre.gob.mx/mecanismos\\_participacion\\_ciudadana.php](http://participacionsocial.sre.gob.mx/mecanismos_participacion_ciudadana.php)

**Secretaría de Gobernación.** (2014). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral*. México: Diario Oficial de la Federación de fecha 10 de febrero de 2014. Disponible en internet (recuperado el día 11 de febrero de 2014):

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014)

**Villarreal Martínez, María Teresa.** (2009). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Décimo Certamen de Ensayo Político. México: Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en internet (recuperado el día 5 de febrero de 2014):

[http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)

**Zayas Ornelas, León David.** (2007). "Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país. En: *Noésis*. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, volumen 16, número 32 de julio a diciembre. México: Instituto de Ciencias Sociales y Administración. Disponible en internet (recuperado el día 10 de febrero de 2014):

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85903208>