

LA INEFICACIA DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA

THE INEFFECTIVENESS OF CITIZEN INITIATIVE IN MEXICAN LEGISLATION

JORGE GIBRÁN RODRIGO SESMA LANDAVERDE ^{1*}

Sumario: I. Introducción II. Génesis de la Iniciativa Ciudadana III. Marco Jurídico IV. Retos y Expectativas de la Iniciativa Ciudadana en México V. Conclusiones

Resumen: La Iniciativa Ciudadana es una figura jurídica que se encuentra presente en los regímenes democráticos. Su finalidad es otorgar el derecho de creación, modificación, abrogación o derogación de leyes a los gobernados que se encuentran sujetos a ese régimen. En nuestra legislación, este instrumento de democracia directa es tan asequible como inalcanzable para los mexicanos.

Palabras clave: Iniciativa Ciudadana, Iniciativa Popular, Constitución Federal, Congreso de la Unión, Democracia Representativa.

Abstract: *Citizen Initiative is a legal concept present in democratic regimes. Its purpose is to grant the right to create, modify, repeal, or revoke laws to the governed individuals subject to such a regime. In our legislation, this instrument of direct democracy is as accessible as it is unattainable for Mexicans.*

Keywords: *Citizens Initiative, Popular Initiative, Federal Constitution, Union Congress, Representative Democracy.*

¹ * Licenciado en Derecho y maestrando en Derecho Constitucional por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM por convenio con el Senado de la República. Adscrito a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios del Senado de la República [2023], correo: jorgegibran@hotmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Son pocos los mexicanos que conocen de un derecho constitucional que tienen los ciudadanos. Este derecho tiene un surgimiento relativamente reciente en nuestra legislación contando con apenas once años. Hablamos de un término denominado «Iniciativa Ciudadana» o «Iniciativa Popular», la cual consiste en el derecho o facultad de poder presentar propuestas legislativas sobre ciertos tópicos ante los órganos legislativos del Congreso de la Unión para la creación, modificación o derogación de leyes, ya sean éstas de orden constitucional o bien leyes secundarias.

México es un país democrático, cuya democracia es representativa, dentro de la cual ha sido introducido este instrumento de democracia directa.

II. GÉNESIS DE LA INICIATIVA POPULAR

La iniciativa popular tiene su origen en Suiza y ha sido acogida por algunas constituciones europeas y latinoamericanas, con mayores o menores restricciones en cuanto a las materias sobre las que puede versar y al número de ciudadanos que deben respaldarla.²

México acoge esta figura jurídica surgida en la República Helvética y la adecua dentro de su legislación, tomando como base el artículo 39 de la Constitución Federal y ubicando su fundamentación en los artículos 35 fracción VII y 71 fracción IV de la misma ley mediante la reforma efectuada el nueve de agosto del año dos mil doce, en la cual se implementaron dos elementos de democracia directa o participativa:

- a) La consulta popular y;
- b) La iniciativa popular.

² SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Iniciativa Ciudadana [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251#:~:text=La%20iniciativa%20popular%20tiene%20su,de%20ciudadanos%20que%20deben%20respaldarla> [consulta: 2 de abril de 2023].

Siendo la segunda, que se desarrollará en párrafos subsecuentes.

III. MARCO JURÍDICO

Es pertinente señalar que la Iniciativa Popular es también denominada en nuestro país como Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Legislativa Popular. La legislación actual permite que esta facultad pueda ser aplicada tanto a nivel Estatal como a nivel Federal.

De inicio, es importante hacer mención sobre el término «Iniciativa Popular», ya que son varios los conceptos que se han desarrollado entorno a ella, por lo que en este trabajo solo se hará mención a dos de ellos pues son considerados como los conceptos oficiales en nuestra legislación, siendo los siguientes:

“Es el mecanismo de participación por el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de Ley ante los órganos legislativos.”³

“Es el mecanismo o instrumento mediante el cual los ciudadanos del Estado (de que se trate) tienen la facultad de presentar al Congreso del Estado, proyectos de creación, modificación, reforma, adición derogación o abrogación de leyes o decretos respecto a la materia de su competencia.” Siendo este último concepto conocido como el Concepto Genérico de Iniciativa Popular.⁴

De lo anterior podemos inferir que la Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Popular, es un mecanismo de participación mediante el cual se concede a los ciudadanos la facultad o derecho para presentar propuestas de ley ante los órganos legislativos que integran

³ SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Iniciativa Ciudadana [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251#:~:text=La%20iniciativa%20popular%20tiene%20su,de%20ciudadanos%20que%20deben%20respaldarla> [consulta: 2 de abril de 2023].

⁴ CÁMARA DE DIPUTADOS, Iniciativa Popular Estudio Comparativo de su regulación a nivel Constitucional y de las Leyes en la materia, en el ámbito local SA-PI-ISS-18-12 p. 49 [en línea], https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi_actual.htm [consulta 2 de abril de 2023].

el Congreso de la Unión, pudiendo ser Cámaras receptoras de manera indistinta tanto la Cámara de Senadores como la Cámara de Diputados o bien, en el caso de receso legislativo ante la Comisión Permanente.

Como ya se mencionó, la Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Popular es una facultad creadora, modificadora, reformadora, de adición, derogación o abrogación de leyes o decretos que tienen todos los ciudadanos mexicanos y está prevista en los artículos 35 fracción VII⁵ y 71 fracción IV⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se indica claramente el derecho constitucional de los ciudadanos a iniciar leyes.

Es pertinente señalar que el Congreso de la Unión es el único quién tiene la facultad de legislar acerca de la Iniciativa Popular, este fundamento lo encontramos expreso en el artículo 73 fracción XXIX-Q de la Constitución Federal.⁷

La regulación de la Iniciativa Ciudadana o Iniciativa Popular la encontramos dentro de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el Título Quinto, Capítulo I, en los artículos del 130 al 133⁸, en donde se nos indica de manera más específica el procedimiento legislativo puntual de esta figura jurídica.

⁵ “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXV, No. 6, México D.F., lunes 10 de febrero de 2014, primera sección, p. 10 [en línea] <https://bit.ly/3AqtHID> [consulta 2 de abril de 2023].

⁶ “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, tomo DCCVII, No. 7, México D.F., jueves 9 de agosto de 2012, primera sección, p. 3 [en línea] <https://bit.ly/41WUiSN> [consulta 2 de abril de 2023].

⁷ *Idem.*

⁸ “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley

La Iniciativa Popular se encuentra restringida y limitada para legislar sobre ciertas materias, las cuales varían de una Entidad Federativa a otra, pero se coincide en que no son objeto de Iniciativa Ciudadana las leyes en materia de derechos humanos, penal o tributaria. Por lo que podríamos decir de manera coloquial que se “tiene un candado” a la ciudadanía, estas materias también se mencionan de manera muy general en el artículo 130 numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe señalar, que en la regulación de la Iniciativa Popular las leyes indican que se requiere del respaldo de un cierto número de personas, mismo que también varía de una Entidad Federativa a otra, por lo que no abordaremos todas las legislaciones y nos ceñiremos en el presente trabajo únicamente al ámbito Federal.

El Artículo 71, fracción IV Constitucional indica que se requiere de un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, lo que hoy día representa reunir nombres, firmas y claves de credenciales de elector de 12,312,642 personas inscritas en la Lista Nominal de Electores⁹, lo cual sin lugar a duda, representa el primer paso de una labor titánica y nada sencilla en términos de capital humano.

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXVIII No. 14 México, D.F., martes 20 de mayo de 2014 p. 5 [en línea] <https://bit.ly/3NhVNqG> [consulta 2 de abril de 2023].

⁹ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral, corte al 21 de abril de 2023 [en línea], <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padrón-electoral/> [consulta 2 de abril de 2023].

IV. RETOS Y EXPECTATIVAS DE LA INICIATIVA CIUDADANA EN MÉXICO

La Iniciativa Ciudadana tiene varios retos a vencer, entre ellos destacan los factores organizacionales de la sociedad que pretenda suscribirse, pues ponerse de acuerdo ante la posibilidad de alcanzar un beneficio no siempre resulta fácil; la asequibilidad de esta figura jurídica queda claro que no está al alcance de grupos étnicos minoritarios, pues la regulación requiere de manera intrínseca de un capital humano considerable para llegar a reunir el porcentaje de ciudadanos que respalden la propuesta legislativa; alcanzar una dictaminación favorable dentro del Congreso de la Unión, es sin duda el mayor reto doble que enfrenta la propuesta ante los Plenos de ambas Cámaras.

Una Iniciativa Ciudadana se gesta desde el momento que existe una problemática determinada que afecta la esfera jurídica de un grupo de gobernados, quiénes se reúnen para ponerse de acuerdo en la elaboración de una propuesta legislativa, cuya finalidad sea que los beneficie, ya sea de manera parcial o total dentro de dicha esfera jurídica.

La propuesta legislativa debe de presentar un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica señalada en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 131) y de conformidad con su Reglamento, así como una exposición de motivos con las razones y fundamentos de su iniciativa.

Como ya se indicó, el artículo 71, fracción IV Constitucional señala que se requiere de un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, por lo que se puede considerar éste como uno de los requisitos con un alto grado de dificultad dentro del procedimiento.

Una vez que la Cámara de receptora (considerada como Cámara de origen) reciba la propuesta, solicitará a la autoridad electoral verifique y posteriormente declare el cabal cumplimiento del requisito señalado en el precepto constitucional anteriormente expreso, para que la Iniciativa Ciudadana continúe de conformidad al proceso legislativo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso General y los reglamentos respectivos de cada Cámara.

Indiscutiblemente las expectativas que podemos tener de la Iniciativa Ciudadana son muy altas, pues el simple hecho de saber que se cuenta con la potestad de poder crear o modificar legislación en el país, apertura la imaginación de cualquiera que tenga la pretensión o necesidad de generar un beneficio tangible dentro de la esfera jurídica de los que han de suscribirla.

Hoy en día, a la elaboración del presente trabajo y desde la creación de esta figura jurídica en el año dos mil doce, se tiene registro de un total de 17 Iniciativas Ciudadanas presentadas ante el Congreso de la Unión¹⁰, de las cuales resalta que solo una ha logrado concluir el proceso legislativo alcanzando su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016, sienta ésta la Ley General de Responsabilidades Administrativas (Ley 3 de 3), aunque los artículos 29 y 32 de esta ley, no se publicaron tal y como proponían las organizaciones de la sociedad civil que la suscribieron.

V. CONCLUSIONES

En este sucinto trabajo, se ha podido apreciar que la Iniciativa Ciudadana es sin duda un excelente medio para la creación, modificación o derogación de leyes de nuestro país, sin embargo, nos queda claro que no es un medio asequible para todos los mexicanos, lo cual radica su ineficacia pues se percibe una ambigüedad a lo señalado

¹⁰ SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Reporte de Iniciativas Ciudadanas [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busquedaCiudadana> [consulta: 3 de abril de 2023].

por el artículo 39 constitucional, ya que la regulación frena sobre todo a las minorías étnicas en nuestro país, quienes por diversas razones se ven limitadas al acceso de este ejercicio de la democracia participativa, haciendo evidente tanto su menor participación política como su poder político en el país. Finalmente, y sumado a lo anterior, la supeditación al proceso legislativo no garantiza que la propuesta legislativa vaya a ser aprobada de manera parcial o total por el Congreso de la Unión, aun cuando se trate de una impecable y útil propuesta, pues es bien sabido que las reformas a la Constitución Federal pasan por filtros muy estrictos antes de su aprobación dentro de los Plenos de ambas Cámaras, lo cual justifica la complejidad en otorgar la aprobación a una Iniciativa Ciudadana.

VI. FUENTES DE CONSULTA

CÁMARA DE DIPUTADOS, Iniciativa Popular Estudio Comparativo de su regulación a nivel Constitucional y de las Leyes en la materia, en el ámbito local SAPI-ISS-18-12.pdf [en línea], https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi_actual.htm [consulta 2 de abril de 2023].

“Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXVIII No. 14 México, D.F., martes 20 de mayo de 2014 p. 5 [en línea] <https://bit.ly/3NhVNqG> [consulta 2 de abril de 2023].

“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, tomo DCCVII, No. 7, México D.F., jueves 9 de agosto de 2012, primera sección, p. 3 [en línea] <https://bit.ly/41WUjSN> [consulta 2 de abril de 2023].

“Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral.” Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXV, No. 6, México D.F., lunes 10 de febrero de 2014, primera sección, p. 10 [en línea] <https://bit.ly/3AqtHID> [consulta 2 de abril de 2023].

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Estadísticas Lista Nominal y Padrón Electoral, corte al 21 de abril de 2023 [en

línea], <https://www.ine.mx/credencial/estadisticas-lista-nominal-padron-electoral/> [consulta 2 de abril de 2023].

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Iniciativa Ciudadana [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251#:~:text=La%20iniciativa%20popular%20tiene%20su,de%20ciudadanos%20que%20deben%20respaldarla> [consulta: 2 de abril de 2023].

SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA SIL (SEGOB), Reporte de Iniciativas Ciudadanas [en línea], <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/busqueda-Ciudadana> [consulta: 3 de abril de 2023].