

PARTICIPACIÓN CIUDADANA INSTITUCIONALIZADA: CUATRO ESTUDIOS DE CASO EN JALISCO

Andrea Karina Sánchez Alvarado

Rigoberto Soria Romo

Resumen:

Uno de los objetivos buscados por la participación ciudadana es elevar la calidad de la democracia. En esta ponencia se explora el cumplimiento de tal propósito en el caso del estado de Jalisco, mediante el estudio de cuatro experiencias.

La primera es el referéndum contra el decreto que aprueba el incremento en el pasaje del transporte público. Este ejercicio fue rechazado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEPCJ). La segunda experiencia es la aplicación del plebiscito, en contra del uso de vialidades en Guadalajara para el paso de la línea dos del Macrobús, también rechazado por el IEPCJ. La tercera es la iniciativa popular, “A Favor de la Familia”, promovida por la organización “Mexicanos por la Vida de Todos”, que en lo esencial pretende definir como familia “aquella conformada por un padre, una madre y sus hijos”. Finalmente se analiza el ejercicio de revocación de mandato efectuado en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga en la Zona Metropolitana de Guadalajara, sus resultados y críticas.

Estas cuatro experiencias muestran que el avance de la democracia representativa a la participativa, es un camino lleno de obstáculos legales, burocráticos, de interpretación conceptual y de implementación, entre otros. Por otra parte se muestra que si bien la participación ciudadana se concibe como un avance democrático, puede dar origen a regresiones históricas que se creían superadas, como el caso de la definición de familia que se pretendió imponer vía iniciativa popular. Finalmente, se espera que los análisis de caso presentados sean la base de propuestas que buscan enriquecer tanto la teoría, la legislación y la práctica de la participación ciudadana como instrumento para avanzar en la calidad de la democracia.

Palabras clave: Calidad de la democracia, plebiscito, referéndum, iniciativa popular, revocación de mandato.

Keywords: Quality of democracy, plebiscite, referendum, popular initiative, revocation of term.

Palavras-chave: Qualidade da democracia, plebiscito, referendo, iniciativa popular, lembro da eleição.

Introducción

El uso de la democracia representativa como forma de gobierno y mecanismo institucional en la toma de decisiones, no ha satisfecho las demandas de la ciudadanía, muestra de ello es la aparición de algunos fenómenos identificados por diversos autores: abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes (Font 2001).

En nuestro país también se podría atribuir el aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones, además de los ya identificados (Font 2001), a la descentralización vivida por nuestro país, la alternancia y la democratización.

Los cambios y fenómenos antes mencionados han propiciado que los gobiernos inserten en sus marcos normativos mecanismos de democracia directa, para brindar mayores espacios de participación en la vida pública y política.

1. Democracia representativa, directa y participativa

No existe una definición clara y exacta sobre el término de democracia. Algunos estudiosos del tema entre ellos Salazar y Woldenberg (1997, 15) la definen como “una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno, lo que hay que gobernar, sino también el sujeto que gobierna”. Señala además como principio constitutivo de la democracia la soberanía popular, por lo que el único soberano legítimo es el pueblo, siendo éste la última fuente de todo poder o autoridad política.

La democracia ha sido clasificada principalmente como: indirecta, directa y semidirecta. En estas modalidades el pueblo juega distintos roles, pero en todas ellas la participación de los ciudadanos es uno de los principales elementos.

La democracia indirecta (también llamada representativa) es definida por Merino (1995, 19) “como la forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continúa en el ejercicio directo del poder”, la participación en este tipo de democracia se da por medio del sufragio, medio con el cual se elige a los representantes. Además cualquier individuo tiene el derecho a participar o ser elegido.

Lissidini (2010, 4) distingue el término democracia directa desde dos concepciones una “minimalista” que consideran sólo a la democracia directa exclusivamente al referendo¹, en adición a todos los mecanismos de participación ciudadana que implica el ejercicio del voto (con la excepción de las elecciones), es decir las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (referendo, plebiscito y revocación de mandato). La segunda concepción es la “maximalista” en la cual la democracia directa también comprende la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (por ejemplo defensoría del pueblo y auditoría ciudadana).

La democracia directa para Lissidini (2010, 17) abarca un conjunto de mecanismos que implican fundamentalmente consultar a los individuos, quienes por medio del voto pueden tan solo aprobar o rechazar una propuesta. La propuesta puede ser iniciada por los ciudadanos pero una vez sometida a votación no admite soluciones intermedias (se está a favor o en contra). Para el mismo autor (2010, 17) la democracia participativa implica la intervención de los ciudadanos (considerados de forma individual u organizada) en los procesos de toma de decisión de la gestión pública (puede ser con el objetivo de “hacerse oír” como es el caso de la audiencia pública, influir en la agenda del gobierno local o decidir sobre la forma de distribuir el presupuesto en una ciudad)

Por su parte, para Prélot (citado en Corona, 2001, 194), la democracia semidirecta es definida como: “el modelo que se caracteriza por la presencia, dentro un sistema en principio representativo, de procedimientos que permiten al pueblo intervenir directamente dentro de la actividad legislativa y gubernamental”. Para Bobbio (citado en Corona 2001, 194) este tipo de sistema es una indicación del desarrollo de la democracia en un país, porque no se debe considerar sólo al número de personas con derecho a votar, sino también la cantidad de instancias, porque para él la pregunta que se debe formular para juzgar el desarrollo de la democracia no es ¿quién vota?, sino ¿en qué asuntos puede votar?

Con otra perspectiva González Schmal (2001, 86) señala que:

[...] la democracia participativa rebasa el ámbito meramente político, ya que se ubica en uno mucho más amplio, que es el de la sociedad en su conjunto, y en el que se trata de determinar el grado en que el pueblo de un Estado participa en el poder, en la riqueza y en la cultura.

¹Se entiende por referendo como la consulta popular promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o vetar una ley.

De los anteriores autores, únicamente Lissidini es lo suficientemente específico para clasificar los mecanismos aplicados en Jalisco, objeto de este trabajo (referendum, plebiscito e iniciativa popular), mismos que se encuadran en lo que dicho autor denomina democracia directa “minimalista”, por lo que se trabajará de ahora en adelante bajo esta conceptualización.

2. Participación ciudadana

Participación significa tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización o de un proceso, movimiento o actividad que persigue un fin concreto. Pero también significa compartir algo con alguien o, por lo menos hacer saber a otros alguna noticia de modo que la participación es un acto social (Merino 1995, 9).

Merino (1995, 9) define la participación ciudadana como:

La inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), para que esto suceda se necesita de nuevos espacios públicos que operen reglas claras que favorezcan la deliberación pública, la interacción pública y el respeto por el pluralismo.

Para este autor se participa principalmente para:

[...] corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran la nación.

Los objetivos de la participación ciudadana son: aumentar el grado de representación de los ciudadanos, legitimar las instituciones y las políticas públicas, así como a las decisiones tomadas por los gobiernos.

Ziccardi (2008:46) clasifica la participación ciudadana de la siguiente forma:

Participación institucionalizada: es la que se encuentra en el marco normativo de los gobiernos locales, teniendo como finalidad la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Participación autónoma: es en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación civil organizada desde la propia sociedad.

Participación clientelística²: es en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan con las instancias de gobierno a través de un intercambio de bienes y favores: Por ejemplo votos a favor del partido gobernante en turno por bienes públicos.

Participación incluyente o equitativa: en esta se promueve la participación de toda la ciudadanía independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

De acuerdo con Ziccardi (2008) estas formas de participación no son excluyentes entre sí, sino que pueden estar combinadas. En este trabajo se analizan diversos casos de participación institucionalizada en Jalisco.

3. Mecanismos de participación ciudadana en Jalisco

Las elecciones de 1995 trajeron a Jalisco la alternancia, así como un nuevo escenario político para la entidad, ya que después de seis décadas de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI), por primera vez un partido distinto, el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura del Estado, así como también la mayoría en el Congreso local.

Con el objetivo de comenzar un proceso de democratización en el estado se realizó una reforma política en la que se invitó a los ciudadanos a participar a través de foros de consulta. En ésta reforma se incluyeron los mecanismos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, reglamentados en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco que entró en vigor el 8 de marzo de 1998. Esta ley fue sustituida por el Código Electoral y de Participación Ciudadana (CEPC) publicado el 5 de Agosto de 2008.

Dicho código contempla las siguientes definiciones:

El referéndum es un mecanismo de democracia directa que sirve para solicitar la derogación de reglamentos y decretos emanados del poder ejecutivo y legislativo, que sean considerados como trascendentales para la vida pública o el interés social del Estado. El plebiscito al igual que el referéndum es un mecanismo de democracia directa que somete a votación las decisiones o actos del Gobernador, con excepción del nombramiento de los titulares de secretarías o dependencias. La iniciativa popular es la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el órgano legislativo de la entidad, iniciativas de ley, para que sean estudiadas, analizadas y dictaminadas de conformidad con el procedimiento previsto por la Ley Orgánica

² Según la misma autora este tipo de participación es la que ejerció el PRI durante sus setenta años en el gobierno, y que ha sido heredada y aplicada por los demás partidos y los gobiernos actuales.

del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. El ámbito de competencia será sólo estatal y quedan excluidas las siguientes materias:

- Fiscal, hacendaria, presupuestal y económica.
- Leyes orgánicas de los poderes del estado y organismos públicos autónomos.
- Las leyes de creación de los organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos del Poder Ejecutivo del Estado.

3.1 Entes u organizaciones facultados para el ejercicio de estos mecanismos

3.1.1 Referéndum

Pueden acudir al referéndum:

El gobernador del Estado en relación a los actos del Congreso del Estado: reglamentos, acuerdos de carácter general y decretos. El Congreso del Estado de Jalisco puede solicitar referéndum derogatorio contra los actos del titular del Poder Ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. Los actos consisten en: reglamentos, acuerdos de carácter general y decretos. Los ciudadanos, siempre y cuando se reúna la representación del 2.5% del padrón electoral puede representar un referéndum contra actos del poder ejecutivo como son: reglamentos, acuerdos de carácter general y decretos. Así como contra los actos del Congreso del Estado: leyes, reglamentos y decretos. Actualmente el padrón electoral del Estado de Jalisco se compone por 5 millones 617 mil 972³ ciudadanos. Para que los ciudadanos presenten una solicitud de referéndum esta tendría que estar acompañada por 140 mil 450 firmas válidas de ciudadanos en edad para votar residentes en el estado de Jalisco.

Los ciudadanos residentes de un municipio pueden presentar un referéndum contra los actos del ayuntamiento que consistan en: reglamentos y demás disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto. Cuando el número de habitantes sea inferior a 300 mil, tendrá que ser apoyado por el 5% del padrón electoral. Mientras que cuando el número de habitantes sea superior a los 300 mil el porcentaje baja al 3% del padrón.

³ Estadísticas: Lista nominal y padrón electoral. IFE. Información al 13 de enero de 2012. Consultado el 15 de enero de 2012. http://listanominal.ife.org.mx/ubicamodulo/PHP/int_est_edo.php?edo=14

3.1.2 Plebiscito

Pueden solicitar la aplicación de esta figura:

El Gobernador del Estado, cuando considere que las propuestas o decisiones de su gobierno son trascendentes para el orden público o el interés social. El Congreso del Estado de Jalisco puede solicitar plebiscito contra las decisiones o actos de gobierno del Poder Ejecutivo que se consideren como trascendentes para el orden público o el interés social. Se deberá contar con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes. Quedan exceptuados de este mecanismo los nombramientos de los titulares de las secretarías o dependencias del Ejecutivo, así como la determinación de algún precio, tarifa o contribución.

Los presidentes municipales, ayuntamientos o consejos municipales podrán someter a plebiscito las decisiones o actos que tengan que ver con obra pública o enajenación del patrimonio municipal, se deberá contar con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. Finalmente, los ciudadanos podrán solicitar un plebiscito antes de la ejecución de la obra pública o enajenación del patrimonio municipal. En este caso el plebiscito deberá estar apoyado por el 5% de los inscritos al padrón electoral en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a 300 mil y el 3% cuando sea superior a 300 mil.

Existe ambigüedad en este punto, ya que no está clara la situación de una obra que afecta a varios municipios conurbados. Para aclarar esta situación se podría clasificar el plebiscito en estatal y municipal, al que habría que agregar el plebiscito regional (que incluiría varios municipios). Con la legislación actual, los ciudadanos que recurrieran a esta figura tienen que sujetarse a los límites de un municipio ya que si recolectan firmas de varios municipios, podría provocar la improcedencia de la solicitud.

Otra importante limitación es que los ciudadanos no pueden solicitar plebiscito para las decisiones, actos y propuestas del Gobernador del Estado, sino sólo para cuestiones de obra pública y enajenaciones del patrimonio municipal. Es importante ampliar este mecanismo para facultar a los ciudadanos a acudir a él en las decisiones, actos y propuestas del Gobernador, que como dice la ley sean de orden público e interés social.

3.1.3 Iniciativa popular

Pueden acudir a la iniciativa popular los ciudadanos apoyados por el 0.5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado. Tomando en cuenta el número actual de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado, para presentar una iniciativa popular se tendrá que acompañar de 28,090 firmas.

Una vez planteados los principales conceptos relacionados con la democracia directa y los mecanismos definidos en la ley aplicable al estado de Jalisco, se pasará a estudiar cuatro casos diferentes de su aplicación en el estado.

4. Caso de referéndum para suspender el decreto del incremento en el costo del pasaje del transporte público

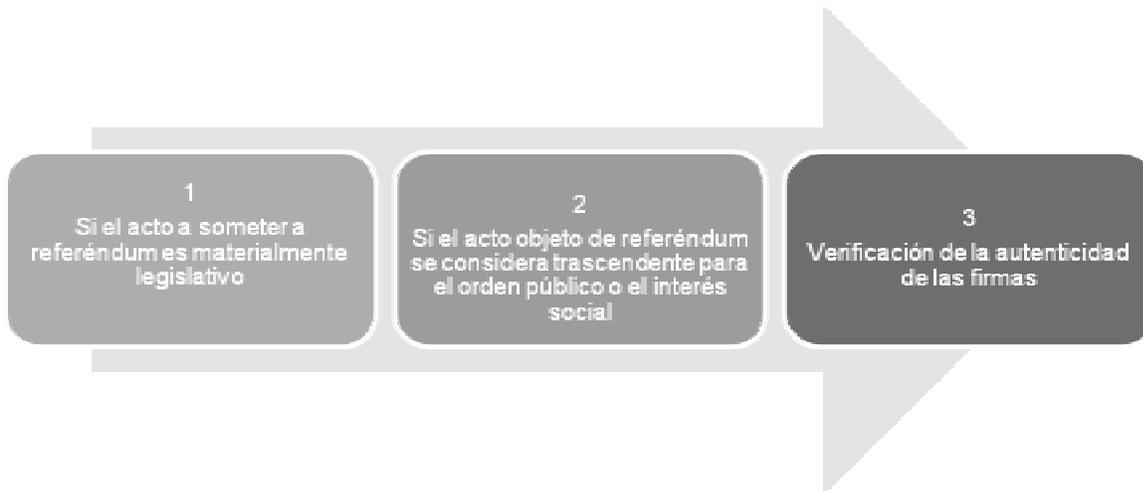
El 17 de marzo de 2008 el presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU) (Cesar Antonio Barba Delgadillo) presentó ante el IEPCJ la solicitud para someter a referéndum derogatorio el decreto que autorizó el cobro de nuevas tarifas para el servicio público de transporte colectivo.

De inmediato se trató de trabar el proceso por parte de las autoridades del IEPCJ por lo que la resolución de la procedencia o improcedencia se aplazó debido a que el presidente del mencionado instituto demandó un estudio con las siguientes características:

- Contar con un Padrón Electoral del Estado de Jalisco
- Contar con un dictamen relativo al cotejo de las firmas contenidas en la solicitud de referéndum, con la capturadas en la lista nominal de electores del Estado de Jalisco
- Analizar los requisitos formales de los anexos que contienen los datos y las firmas de los ciudadanos que apoyan la solicitud de plebiscito
- Contar con estudios técnicos del Consejero Presidente sobre la trascendencia para el orden público y el interés social, así como de la procedencia e improcedencia. La definición de la "trascendencia para el orden público y el interés social" generó una gran discusión entre los integrantes del Consejo del IEPCJ y la sociedad en general.

También hubo un debate acerca del instrumento jurídico utilizado, pues aunque la autorización de aumento de tarifas se le puso el nombre de decreto, algunas personas y especialistas argumentaban que en el fondo era un acuerdo. El debate se dio porque un decreto si está sujeto a un referendun derogatorio y el acuerdo no. EL proceso de referendun sigue el camino presentado en el diagrama 1.

Diagrama 1. Proceso de procedencia o improcedencia de la solicitud de referéndum



Fuente: Elaboración propia

El IEPCJ solicitó la ayuda del IFE para revisar las 147 mil firmas presentadas junto con la solicitud. Las autoridades del IFE señalaron que de las 147 mil firmas sólo 66 mil 190 registros tenían los nombres y las firmas iguales a los almacenados en el padrón electoral, por lo que el 8 de diciembre de 2008 la Comisión de Participación Ciudadana declaró improcedente la solicitud de referéndum por ser este uno de los causales de improcedencia de acuerdo al artículo 400 del CEPC.

Aunque la solicitud de referéndum fue declarada improcedente, se considera que es una experiencia valiosa al ser el primer caso de aplicación de este mecanismo de participación ciudadana. Por otra parte, logró evitar por unos meses la aplicación del aumento en la tarifa del transporte, pero al final se declaró improcedente y es que la prueba fuerte no era sólo comprobar la autenticidad de las firmas sino también que el aumento a la tarifa afectaría a dos terceras partes de la población de Jalisco que es alrededor de 4.4 millones de jaliscienses.

5. Caso solicitud de plebiscito en contra del uso de vialidades en Guadalajara para el paso de la línea dos del Macrobús

El plebiscito fue presentado por el presidente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la ciudad de Guadalajara (Jesús Eduardo Almaguer Ramírez) el 12 de noviembre de 2009. Mediante este instrumento se solicitó someter a plebiscito la construcción de la línea dos del

Macrobús⁴, ya que el impacto en términos de la modificación, alteración o transformación que resultaría de esta obra pública y la infraestructura que se afectaría del patrimonio municipal. En la recaudación de las firmas participaron el Frente Metropolitano por una Movilidad Digna y el Comité Municipal del PRI.

El 16 de noviembre de 2009, el Secretario Ejecutivo del IEPCJ recibió la solicitud y requirió al promovente para que un término de tres días, especificara si lo que se pretendía someter a plebiscito es una obra pública o una enajenación del patrimonio municipal, figuras protegidas por el plebiscito. Dentro del plazo de la ley, el promovente presentó un escrito con diferentes acepciones de la palabra enajenar. Para el 23 de Noviembre el secretario ejecutivo del IEPCJ ordenó notificar al Ayuntamiento de Guadalajara sobre la solicitud de plebiscito y que les hiciera llegar la exposición de motivos, las causales de improcedencia que considerara pertinente respecto a la solicitud de plebiscito. El 22 de diciembre la Comisión de Participación Ciudadana del IEPCJ emitió el dictamen por el que se propone declarar procedente darle trámite a la solicitud de plebiscito. Pero 3 de los 7 consejeros del IEPCJ (Carlos Alberto Martínez Maguey, Víctor Hugo Bernal y Sergio Castañeda Carrillo) emitieron un voto particular en contra, en consecuencia no se contó con la mayoría calificada que pide el CEPC y por lo tanto la solicitud fue declarada improcedente. Debido a esto el promovente interpuso una apelación en contra del acuerdo ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de Jalisco.

El Tribunal Electoral notificó al IEPCJ la resolución del mismo en la que pide que considere que uno de los consejeros (Carlos Martínez Maguey) no participe en la votación de la solicitud de plebiscito, debido a que dio a conocer en algunos medios de información de forma anticipada a la sesión de consejo que el dictamen de la solicitud no era procedente, pero el Consejo General determinó que solo había sido un comentario personal y que se trataba de información pública, que no beneficiaba a un familiar cónyuge o personas cercanas, ni para beneficio propio y que éstas eran las únicas causales que marca la ley por las que no pudiera participar.

También manifestó que el IEPCJ llevó a cabo un procedimiento de la solicitud distinto al establecido en el artículo 408 del CEPC del Estado de Jalisco, porque la votación de la

⁴ El Macrobús es un sistema de transporte masivo inspirado en el modelo internacional *Bus Rapid Transit* (BRT), que funciona a través de autobuses articulados que circulan en carriles exclusivos, con escalas en estaciones especiales, este opera desde marzo 2009.

procedencia o improcedencia debió de ser en conjunto y no con votos particulares como lo hicieron dos consejeros, por lo que se viola el procedimiento que marca el CEPC, además de que falta claridad en los elementos que les permitan impugnar la solicitud, por lo tanto se revocó el acuerdo impugnado por el Instituto ante la solicitud de plebiscito, en consecuencia se pidió al IEPCJ que emitiera un nuevo acuerdo.

5.1 Procedimiento de procedencia o improcedencia de la solicitud e plebiscito

En este procedimiento, de acuerdo al artículo 408 del CEPC el Consejo General debe analizar, discutir y votar de manera independiente los siguientes puntos:

Diagrama 2. Proceso de procedencia o improcedencia de solicitud de plebiscito



Fuente: Elaboración propia

El proceso para el acuerdo de procedencia o improcedencia de las solicitudes de plebiscito y referéndum consiste en tres etapas:

1) Se analiza si el acto materia de la solicitud es un acto o decisión de gobierno, y en su caso de que se concluya que no es un acto o decisión de gobierno se resolverá la improcedencia del mismo.

2) Si se resuelve que es un acto o decisión de gobierno, a continuación, se determinará si se trata de una obra pública o de la enajenación del patrimonio municipal, si se determina que no es así se declarará improcedente.

3) De resolverse que se trata de una obra pública o enajenación del patrimonio municipal, se deberá instruir a la Comisión de Participación Ciudadana del IEPCJ para que proponga la verificación de autenticidad de los datos de los ciudadanos que respalden la solicitud.

Conforme a lo antes mencionado, primero se analizó si se trataba de una decisión de gobierno. Cuatro de 7 consejeros (Nauhcatzin Tonatiuh Bravo Aguilar, José Tomas Figueroa Padilla, Armando Ibarra Nava y David Gómez Álvarez Pérez) votaron en el sentido de que el acto que se pretende someter a plebiscito es un acto o decisión de gobierno bajo las siguientes consideraciones:

En el artículo 386 del CEPC se establece que:

1. Son reglamentos, decretos, acuerdos de carácter general, actos o decisiones administrativas trascendentes para el orden público y el interés social del Estado;
 - I. Los que afecten directamente cuando menos a la mitad más uno de los municipios; y
 - II. Los que afecten las dos terceras partes de la población del estado o del municipio según sea el caso.

Esto se puede corroborar si se observa la redacción del artículo 84 de la Constitución del Estado de Jalisco y 39 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal Pública del Estado de Jalisco, que respectivamente disponen:

Artículo 84.- Los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de una obra pública o enajenación del patrimonio municipal, podrán ser sometidos previamente a la aprobación de la población por medio del proceso de plebiscito en los términos que establezca la ley de la materia.

Que el ayuntamiento es la autoridad que tiene la obligación de prestar los servicios públicos, entre otros el transporte urbano, y para ello puede celebrar convenios con el Poder Ejecutivo del Estado, pero requiere la autorización del Cabildo. Por lo que el acto que se pretende someter a plebiscito es un acto de gobierno.

Es un hecho de dominio público porque es del conocimiento de la ciudadanía, causó perjuicios a comercios establecidos y molestias a la ciudadanía, que dieron origen a manifestaciones y la presentación de la solicitud. También se ha divulgado en medios de circulación estatal (lo anterior se refiere a la construcción de la línea 1).

Aunque es clara la intención de las autoridades estatales y municipales de construir la línea 2 del Macrobús ya que se encuentra documentado vía decreto emitido por el Congreso del

Estado en el que sustenta el Proyecto de movilidad y renovación urbana en la modalidad de proyectos de inversión y prestación de servicios, así como también la solicitud de comodato presentada ante el Ayuntamiento de Guadalajara, misma que fue turnada a comisiones y que confirma del intención de celebrar el comodato, el cual implicaría una enajenación al ceder derechos relacionados con el patrimonio del municipio, los restantes tres consejeros (Víctor Hugo Bernal Hernández, Sergio Castañeda Carrillo y Carlos Alberto Martínez Maguey) no coincidieron en que se tratara de un acto o decisión de gobierno y votaron en contra formulando los siguientes argumentos:

¿Cuál es el acto de enajenación del patrimonio municipal en el caso que nos ocupa?

¿En qué parte del expediente constan y se precisan los elementos y requisitos del acto administrativo en los que se dicta desincorporación de bienes del dominio público?

¿En qué parte del expediente constan y se precisan los elementos y requisitos del acto administrativo que comprendan la enajenación de bienes del municipio de Guadalajara?

La respuesta para este grupo de consejeros es que en este caso no hay desincorporación de bienes de dominio público; en el expediente no encontraron elementos aportados por el promovente, ni en las constancias aportadas por las autoridades involucradas que lo acrediten; y por ende no existe la presunta enajenación de bienes de patrimonio municipal de Guadalajara. Con el voto negativo de los tres consejeros mencionados, no se alcanza la mayoría calificada por lo que se declarar improcedente el plebiscito

Sin embargo, la decisión de los tres consejeros mencionados se tomó ignorando documentación y evidencia clara de que si era una obra municipal y que sí enajenaba bienes del municipio de Guadalajara. Dicha evidencia proviene del hecho de que el Director de Planeación del Gobierno de Jalisco mintió al IEPCJ diciendo que en la dependencia a su cargo no había elaborado ningún decreto alguno respecto al “Proyecto de Movilidad y Renovación Urbana”, el cual si existía e incluso había sido aprobado por el Congreso del Estado el 24 de marzo de 2009, este decreto es el número 22629/LVIII/09 el cual fue publicado el 07 de abril en el Boletín Oficial del Estado de Jalisco. Al igual el Secretario General del Ayuntamiento de Guadalajara mintió al manifestar que en los archivos del Ayuntamiento no existía acuerdo de Ayuntamiento aprobado o en proceso de aprobación referente a la autorización de contratos de comodato o de enajenación de algún bien o propiedad municipal para llevar a cabo algún proyecto de movilidad urbana por alguna dependencia del Gobierno del Estado. Este ocultamiento de información se dio a pesar de que el 6 de octubre del 2009 el Coordinador del

proyecto y Director del Sistema de Tren Urbano, solicitó al Presidente Municipal del Guadalajara que se entregue a dicho organismo en comodato las áreas solicitadas para la realización de la obra. Estos graves actos no fueron contemplados en la decisión de los consejeros.

Debido a que no se contó con la mayoría calificada⁵ requerida por el CEPC, la decisión del Consejo General fue en sentido negativo, esto es, que el acto que se pretendía someter a plebiscito no es acto, ni decisión de gobierno, por lo que se declaró improcedente la solicitud de plebiscito, por lo que ya resultaba innecesario que se continuara con la siguiente etapa del proceso la cual consiste en el análisis de si dicho acto es una obra pública o una enajenación del patrimonio municipal y de la última que es la verificación de los datos de los ciudadanos. De esta manera en base a mentiras, ocultamiento de información y de ignorar la existencia de documentos públicos al alcance de los consejeros del IEPCJ se declaró improcedente el plebiscito.

Como reacción a lo anterior, el 24 de marzo de 2010, el promovente presentó un juicio de revisión constitucional electoral ante el Poder Judicial de la Federación, por lo que el 06 de mayo el Tribunal presentó el fallo a favor de la solicitud de plebiscito, en esta resolución se argumenta que si hay materia para el plebiscito porque se trata de una obra pública, y lo que estaría en consulta es la determinación del Ayuntamiento para entregar en comodato los camellones de las vialidades contempladas por el proyecto.

Por lo anterior, la solicitud entró en la tercera etapa que es la de verificación de la autenticidad de las firmas, para esto se requirió de la ayuda del IFE, específicamente de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la cual determinó que de las 53 mil 601 firmas que se presentaron con la solicitud, sólo 34 mil 412 corresponden al municipio de Guadalajara. De acuerdo a lo que marca la ley cuando los municipios rebasan los 300 mil habitantes las solicitudes deben estar avaladas el 3% del padrón electoral, en 2009 el padrón electoral de Guadalajara estaba integrado por 1 millón 317 mil 928 ciudadanos, por lo que el tres por ciento del padrón estaba representado por 39 mil 537, debido a esto es el número de firmas que

⁵ De acuerdo al artículo 121 del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco el Consejo General se integrara por un Consejero Presidente, seis Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, Consejeros Representantes de los Partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, de estos sólo el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales tienen derecho a voto, mientras que el resto sólo a voz. Para que haya mayoría calificada se requiere del voto de las dos terceras partes de los Consejeros, esto es del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales, al ser estos siete para que exista mayoría calificada se requiere el voto de por lo menos cinco.

apoyaban la solicitud con domicilio en Guadalajara no representaron el 3% que marca la ley. No existe información acerca de cuantos del resto de los firmantes de la solicitud de plebiscito eran habitantes del resto de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara, pero dado que el proyecto de línea dos del Macrobús impactaría no solo Guadalajara, sino también Zapopan y San Pedro Tlaquepaque, los habitantes de estos dos municipios también debieron ser tomados como válidos en la solicitud del plebiscito.

Finalmente en 2009 se realizaron nuevas elecciones en las cuales resultó triunfante el PRI (partido de oposición) en todos los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara y entre sus banderas de campaña estuvo “No al Macrobús” por lo cual se enterró el proyecto y el ejercicio de plebiscito se dejó de lado.

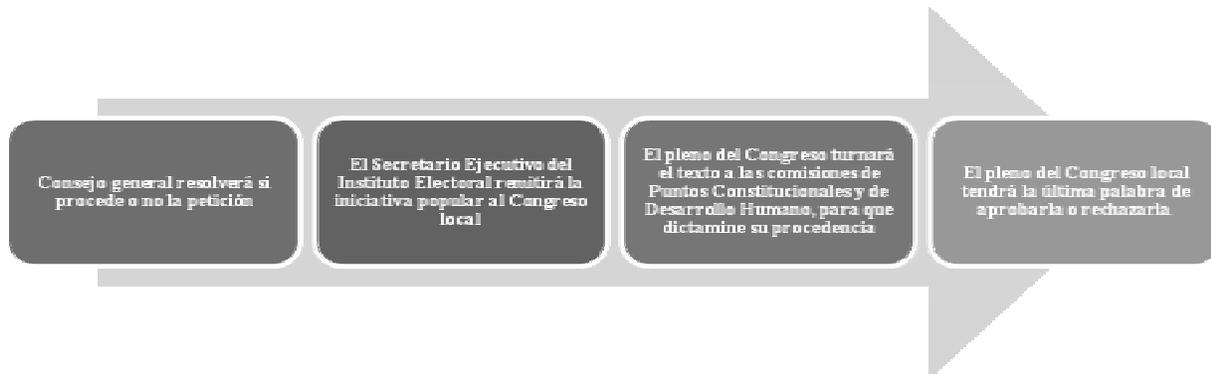
6. Iniciativa popular “A Favor de la Familia”

El 14 de diciembre de 2011, la organización “Mexicanos por la Vida de Todos” presentó ante el IEPCJ la iniciativa popular para reformar el Libro segundo del Código Civil del Estado de Jalisco (CCEJ), por medio de la cual se crearía el título cuarto denominado “De la Familia”. Esta iniciativa se respaldó con la firma de 134 mil 854 ciudadanos, que de acuerdo a la iniciativa presentada son participantes activos de esta organización, aunque algunas firmas fueron recolectadas a las salidas de los templos católicos. Este número de firmas rebasa el mínimo requerido para iniciar el proceso legislativo.

Se identifican como los principales propósitos de dicho título cuarto, la definición de familia; garantías educativas, sociales y económicas a favor de ésta; la libre decisión de los padres del tipo de educación de sus hijos; así como la asignación de funciones propias de la familia. El argumento y propuesta principal de dicha iniciativa es que la familia se constituye por todas aquellas parejas formadas por un hombre y una mujer y uno o más hijos.

A continuación se presenta un diagrama que explica el proceso de la iniciativa popular:

Diagrama 3. Sobre el proceso de la iniciativa popular



Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, después de presentar la solicitud de la iniciativa popular ante el IEPCJ, el Consejo general del mismo será quien determine si la solicitud es procedente. De acuerdo al IEPCJ sólo 127 mil 563 ciudadanos tenían su domicilio en el Estado de Jalisco, que representan el 2.3% del padrón electoral ya que en 2010 se encontraban inscritos 5 millones 411 mil 665 ciudadanos. El IEPCJ tomó como muestra para verificar la autenticidad de los datos 125 mil 133 registros. Uno de los requisitos para que la solicitud sea procedente es que esté respaldada por el 0.5 % de los ciudadanos incluidos en el padrón electoral que serían aproximadamente 27 mil 058 ciudadanos. Los resultados sobre el estudio de verificación de autenticidad de los registros arrojó que sólo 70 mil 605 de estos cumplían con los requisitos, que representan el 1.3% del padrón electoral. Por lo tanto al estar apoyada por el 1.3% de los ciudadanos, el Consejo general del IEPCJ declaró procedente la solicitud.

Como segundo paso, la iniciativa fue remitida al Congreso del Estado y se turnó a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Desarrollo Humano para que se dictaminara su procedencia.

Ambas comisiones rechazaron la iniciativa bajo los siguientes argumentos:

1. La iniciativa no se adapta al marco jurídico existente, ignora todo un conjunto de disposiciones vigentes del propio Código Civil.

2. La institución de la familia no puede ser definida en los términos presentados, toda vez que pretende definir lo que no ha podido la sociología ni la antropología, de modo que la propuesta es altamente excluyente y discriminatoria.

3. La iniciativa desconoce la naturaleza del Código Civil: regular las relaciones interpersonales de los particulares. Y nunca como se pretende, regular las obligaciones estatales hacia la familia.

4. La iniciativa es violatoria de los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 1°, 4° y 133° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La propuesta de reforma planteada provoca un trato desigual a aquellas personas que conforman una familia distinta a la llamada familia nuclear, margina del reconocimiento legal y social a toda organización familiar monoparental, parejas sin hijos, conformada por una sola persona, por reagrupamientos familiares con hijos de parejas anteriores, por personas sin parentesco alguno que deciden compartir su vida de forma perdurable o co-residentes, y las familias u hogares conformados por personas del mismo sexo.

5. La iniciativa limita el derecho de todo ciudadano mexicano y jalisciense a adoptar libremente la familia que elija, no obstante el pronunciamiento realizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 02/2010 en la cual reconoce que el derecho a conformar una familia no pertenece únicamente a personas heterosexuales, más aun, la resolución señala que todo individuo tiene derecho a decidir de manera libre cómo vivir su vida.

Una vez que la iniciativa fue desechada por las Comisiones, ésta fue turnada al pleno para que se sometiera a votación. En la sesión celebrada el 05 de octubre de 2011, el Congreso del Estado de Jalisco rechazó la iniciativa popular, con 18 votos a favor de desechar la iniciativa por parte de los partidos PRI, PRD y PVEM, contra 16 del PAN en contra y dos abstenciones.

En la resolución de la iniciativa estuvieron presentes en el recinto del Congreso del Estado jóvenes a favor de la diversidad sexual, ya que uno de los principales motivos de las organizaciones católicas para impulsar esta iniciativa, es evitar los matrimonios entre personas del mismo sexo, así como la adopción de menores por parte de estos.

7. Consulta ciudadana de ratificación de mandato en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga Jalisco

La revocación de mandato es un mecanismo de democracia directa, una petición popular que permite a los votantes separar a un representante de su cargo público mediante una petición

que debe satisfacer ciertos requisitos (Prud'homme, 2001). Siendo el referéndum uno de los principales elementos para que sea llevada a cabo.

En nuestro país no se cuenta con éste mecanismo en el ámbito federal, sólo se aplica a nivel local para algunos servidores públicos integrantes del Ayuntamiento. El estado de Chihuahua es el único que contempla la revocación de mandato para Gobernador (Valdés 2008, 11). Mientras que en el estado de Tlaxcala existe sólo para los integrantes de los Ayuntamientos.

La consulta ciudadana de ratificación de mandato, en Tlajomulco de Zúñiga se realizó el 25 de septiembre de 2011. Se trató de una consulta en la que mediante el voto, los ciudadanos decidirían aprobar la gestión del Presidente Municipal, Enrique Alfaro. Es importante señalar que ésta estuvo avalada por el pleno del Ayuntamiento ya que se sometió a votación mediante una iniciativa de dictamen, la cual conto con 13 votos a favor y dos abstenciones.

No se trató de una revocación de mandato porque ésta no se encuentra normada en la legislación de Jalisco, pero estuvo inspirada en esta figura. Al no estar legislada esta figura en Jalisco y en México, el presidente municipal promovente argumentó que era legal ya que el principio de revocar o ratificar el mandato de los gobernantes se encuentra sustentado en la Constitución Mexicana, en su artículo 39.⁶

El Municipio de Tlajomulco en su Reglamento de Gobierno y Administración Pública, estipula en su capítulo noveno la existencia de las figuras de consulta ciudadana, revocación de mandato, referéndum, plebiscito e iniciativa popular. Fue sustentada por parte del Presidente Municipal bajo los siguientes argumentos, que si bien la revocación de mandato supone que los ciudadanos sometan a consulta pública la continuidad de un gobernante, la consulta realizada en Tlajomulco se trató de un ejercicio de voluntad, un compromiso político y una muestra de que se pueden generar mecanismos de participación ciudadana efectivos.

Para la realización de este ejercicio se instalaron 70 mesas receptoras en 43 centros de votación a lo largo del municipio, que se ubicaron en plazas públicas y lugares de alta concurrencia. Para la elección de los 43 centros de votación se utilizó como criterio la

⁶ Artículo 39: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

conformación y distribución territorial y poblacional del municipio por lo que se instalaron centros de votación en todas las delegaciones municipales, en las principales agencias municipales y en los centros de población no tradicional más grandes del municipio. En cada una de las 70 mesas receptoras se contó con un presidente, dos secretarios y un escrutador. Se buscó que los presidentes de casilla fueran profesores de cada localidad y estuvieran avalados por los comités de padres de familia. Los secretarios y escrutadores fueron funcionarios públicos capacitados y que no vivían en el municipio.

Se imprimieron 70 mil boletas con la pregunta ¿Apruebas el trabajo como presidente municipal de Enrique Alfaro?, y la respuesta sí o no. Para el control de las mismas se les asignó un número de folio. El número de boletas se basó en los índices de participación electoral registrados en Tlajomulco. Esto porque en 2009 la lista nominal fue de 141 mil 159 y los votos emitidos fueron 71 mil 898, que representó el 50.9%.

Para transparentar y dar credibilidad al ejercicio, debido a que fue organizado por el mismo gobierno de Tlajomulco, se instaló un Consejo Consultivo que se integró por el Síndico del Ayuntamiento y representantes de asociaciones empresariales, vecinales, magisteriales, ganaderas y de comerciantes. Además de incluir un observatorio ciudadano, que se conformó por 50 integrantes de asociaciones civiles, académicos e investigadores de Jalisco y del interior de la República. Se buscó que el presupuesto para este ejercicio fuera austero y se estimó en alrededor de 243 mil pesos, que en relación a las 70 mil boletas impresas representa un costo por voto de 3.48 pesos. El total de votos emitidos fueron 17 mil 951, de los cuales 539 votaron "No" y se anularon 325. Tomando en cuenta el padrón electoral del municipio que está conformado por 177 mil 073 electores, la participación representó el 10.13%. Pero si analizamos la cifra respecto al número de votantes que asistió en 2009 a las urnas que fueron 71 mil 898, la participación representaría el 24.96%.

8. Reflexiones finales

El presente trabajo tuvo como objetivo analizar la instrumentación de los mecanismos de democracia directa incluidos en la reforma política realizada en 1997 (referendum, plebiscito, iniciativa popular) y contenidos en el CEPC del estado de Jalisco. También se analiza el instrumento de revocación de mandato reglamentado por el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga.

Se observa que en los casos del referendium y el plebiscito, si bien están reglamentadas en la ley, da la impresión que la clase política la incluyó en la ley, esperando que nunca se aplicaran. Cuando la ciudadanía decidió organizarse para utilizarla en su beneficio, desde la puesta en marcha de los mecanismos se inició un proceso de obstaculización en su ejercicio. Dichos obstáculos van desde indefiniciones o ambigüedades de naturaleza jurídica como la definición de la “trascendencia para el orden público y el interés social”, trabas burocráticas impuestas por consejeros electorales capturados por los grupos de poder formales y reales (en este caso el gobernador del estado y los empresarios del transporte urbano) en el caso del referendium sobre las tarifas del transporte público.

En el caso del plebiscito sobre la línea 2 del Macrobús las trabas y violaciones fueron más graves, pues se recurrió a la mentira, al ocultamiento de información o la incapacidad real o simulada de los consejeros del IEPC para localizar y analizar y aplicar en el caso documentos públicos. La maniobra fue tan burda que finalmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio la razón a sus promotores. Sin embargo este proceso se suspendió por factores ajenos al mismo, al ganar las elecciones el partido opositor que utilizó como bandera “No al Macrobús”.

La conducta de los consejeros del IEPC, organismo supuestamente ciudadano, se puede atribuir a que los partidos políticos tienen una fuerte influencia sobre éstos, además de que en su elección intervienen intereses partidistas y de grupo, esto porque los puestos en este Instituto son muy codiciados por los altos sueldos⁷ y el poco trabajo⁸ que se realiza en este, por lo que esto hace que el instituto no ejerza su autonomía y se actúe a favor de los intereses del mismo gobierno, grupos de poder y no de los ciudadanos, lo cual queda mostrado en el análisis anterior.

La manipulación, las diferentes interpretaciones y el involucramiento de los términos legales es una de las trabas que pone el IEPC ante las solicitudes e interpreta éstos a su conveniencia, sobre todo en los conceptos de enajenar, comodato y obra pública cuando estos son claros en la ley, pero los consejeros les dan otras interpretaciones y énfasis. Por otra parte existe un hueco en la ley ya que tipifica únicamente el plebiscito estatal y municipal, y no contempla la

⁷ Por ejemplo, el salario bruto del Consejero Presidente es de 144 mil pesos mensuales y el resto de los 6 consejeros 123 mil cada uno.

⁸ Reciben su sueldo durante tres años, cuando solo trabajan 6 u 8 meses en el año electoral.

regulación del plebiscito cuando se trate de obras que afectan varios municipios conurbados o no. Esta es una tarea que los legisladores tienen pendiente.

La iniciativa popular ha sido una de las principales preocupaciones de los estudiosos en el tema de los mecanismos de democracia directa y en los efectos en los derechos de las minorías como son los homosexuales en este caso. Además de que si bien la participación ciudadana es un mecanismo democrático que se supone es para avanzar causas progresistas y derechos de tercera generación de los ciudadanos, puede dar origen a regresiones históricas que se creían superadas, ya que está siendo aprovechado por grupos conservadores para tratar de imponer su concepción del mundo desde el mismo cambio en las leyes, como es el caso de la iniciativa “A Favor de la familia”.

Finalmente la consulta de ratificación de mandato muestra que este mecanismo se puede aplicar y utilizar en los gobiernos locales con el fin de legitimar sus acciones, así como generar confianza en los ciudadanos. Si bien fue criticado porque el número de participantes no fue tan significativo, es importante destacar el hecho de que el mismo haya sido el que sometiera a consulta la aprobación de su gobierno. Sin embargo es más bien visto como un ejercicio de evaluación del gobierno municipal que de revocación de mandato.

Referencias

Corona Nakamura, Luis Antonio. (2001). “Democracia semidirecta en México”. En Valadés, D. y Gutiérrez, R (coords). *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo II. México: Universidad Autónoma de México. P.p. 191- 202.

Font, Joan. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. 1ª edición. España: Ariel.

González Schmal, Raúl. (2001). “Democracia semidirecta y democracia participativa”. En Valadés, D. y Gutiérrez, R (coords). *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo II. México: Universidad Autónoma de México. P.p. 85 - 104

Lissidini, Alicia. (2010). *Democracia directa en Latinoamérica: entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: CLACSO.

Merino (1995). *Principios y valores de la democracia, cuadernos de la divulgación democrática*. México: IFE.

Prud'homme, Jaen-François. (2001). *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de la divulgación democrática. México: IFE

Salazar, L. y Woldenberg, J. (1997). *Principios y valores de la democracia, cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: IFE.

Valadés, D. y Gutiérrez, R (coords). *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo II. México: UNAM.

Valdés Robledo, Sandra. (2008). *La Revocación del Mandato como un instrumento de la sociedad mexicana para destituir al titular del Poder Ejecutivo Federal frente a una crisis de confianza*. Ponencia presentada en Congreso virtual Interinstitucional: los grandes problemas nacionales. México: Cámara de Diputados.

Ziccardi, Alicia. (2008). "La participación ciudadana en el ámbito local: fundamentos y diseño de espacios e instrumentos", en Cabrero Mendoza, Enrique y Carrera Hernández, Ady P. (coords.), *Innovación local en América Latina*. México, D. F., CIDE– Liaison Group - Observatorio Latinoamericano de la Innovación Pública Local, pp. 38-57.

Legislación consultada

Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Boletín Oficial del Estado de Jalisco. 5 de agosto de 2008 (vigente). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (derogada)

Constitución Política del Estado de Jalisco (vigente).