

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

DIP. JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

DEL H. CONGRESO DEL ESTADO

DE MICHOACÁN DE OCAMPO

PRESENTE

BRENDA FABIOLA FRAGA GUTIÉRREZ, Diputada al Congreso del Estado por la Septuagésima Cuarta Legislatura e integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo; con ese carácter y con fundamento en los artículos 36 fracción II y 44 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; así como 8 fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; me permito presentar a este pleno, **Iniciativa con Proyecto de Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde una perspectiva crítica, la crisis institucional que se ha vivido en nuestro país y nuestro estado, en realidad, es la crisis de una política liberal elitista, que ha justificado e incentivado la lejanía de la política respecto a la gente, que ha posibilitado el monopolio de la política en unos cuantos, que ha propiciado la conformación de élites que tienen un control casi exclusivo de los asuntos públicos.

Los reclamos de la ciudadanía por esa política exclusiva y de puertas cerradas, han tenido recientemente un resultado evidente. La gente votó de forma decisiva por un cambio de proyecto político más democrático y abierto. Sin embargo, el cambio apenas comienza.

Por el momento, las candidaturas independientes, la consulta popular, los mecanismos de fiscalización de los partidos políticos y las campañas electorales; han sido medidas paliativas de esta crisis, pero no han contribuido realmente a resolverla. Pues los cambios que implican, mantienen la característica fundamental de nuestro sistema político: su carácter ajeno a la realidad y la participación de la gente.

Sin embargo, algunos de estos cambios y mecanismos, por su carácter, pueden contribuir realmente a la construcción de un régimen más democrático.

Pues, por sus características, no sólo contribuyen a la legitimación de las decisiones del Estado, sino que funcionan como auténticos mecanismos de

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

contrapeso ciudadano al poder público. Tal es el caso de las diferentes formas de consulta expresadas en el Plebiscito y Referéndum, así como la aún muy limitada revocación de mandato.

El plebiscito y referéndum, son instrumentos ampliamente utilizados en otros países, al grado de ser parte fundamental de sus sistemas políticos. Sin embargo, en nuestro país y nuestro estado son mecanismos de relativa reciente creación, con poco arraigo en la participación política de nuestra ciudadanía y, en especial poco accesibles en su implementación.

Desde las reformas a la Constitución del estado en el año 2000 para reconocer estos mecanismos de consulta, hasta la emisión de la Ley de Participación Ciudadana del estado en 2012, misma que fue abrogada por la actual Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el año 2015, hasta la fecha, no ha existido implementación de estos mecanismos por la vía de la solicitud de los ciudadanos.

Similar situación se ha dado a nivel nacional, pues la reforma constitucional de agosto de 2012 por la que se adicionó la fracción VIII al artículo 35, y por consecuencia la publicación el 14 de marzo de 2014 de la Ley Federal de Consulta Popular, no generaron en los años posteriores, ninguna aplicación de este tipo de consulta a petición de la ciudadanía.

Sólo hasta la llegada del presidente Andrés Manuel López Obrador se ha comenzado a resaltar la importancia de las consultas ciudadanas para los asuntos públicos a nivel federal, sin embargo, estas consultas, hasta el momento, se han realizado por iniciativa del ejecutivo federal.

Por esa razón, señalo que, al día de hoy, como están plasmadas las leyes en torno a los mecanismos de consulta como plebiscito y referéndum, estos

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

mecanismos en el país y en el estado no son funcionales, entre otras razones, porque existe poca información a la ciudadanía acerca de su existencia y las formas de usarlas, pero también, debido a que su implementación es complicada e inaccesible en un sistema político que no ha incentivado la participación.

Si verdaderamente nos comprometemos para que estos mecanismos sean funcionales, se requiere facilitar su uso de modo que la ciudadanía vaya apropiándose de ellos.

La misma ley de mecanismos de participación en el estado, en el párrafo segundo de su artículo sexto establece que *“Los Órganos del Estado, en los ámbitos de su respectiva competencia, establecerán las medidas necesarias para que los mecanismos de participación ciudadana funcionen de forma real, efectiva y democrática”*. Y reafirma manifestando que *“Se removerán para tal efecto, los obstáculos que impidan o dificulten el pleno ejercicio del derecho de los ciudadanos michoacanos a participar en la vida política, económica, cultural y social del Estado de Michoacán”*.

Un ejemplo claro de los “obstáculos” que menciona el citado artículo, son precisamente los requisitos necesarios para que los ciudadanos accedan y hagan efectivos los mecanismos de Referéndum y Plebiscito. Pues, para lograrlo, debe solicitarlo cuando menos el 1.5% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal cuando se trata de un ejercicio estatal. Es decir, que de acuerdo a la lista nominal vigente¹, de más de 3 millones 299 mil

¹ Según datos del INE, en la página <https://listanominal.ine.mx/ESTADISTICAS/index.php>, la Lista Nominal del estado de Michoacán cuenta con 3,299,853 electores, con cierre al 22 de febrero de 2019.

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

ciudadanos, tendrían que solicitar el mecanismo de consulta, al menos 49 mil 498; todo esto, en un plazo máximo de 30 días hábiles según la ley.

En circunstancias en que, en nuestro país y en el estado la participación electoral puede llegar a ser muy baja, con altos porcentajes de abstencionismo y con una sociedad poco organizada para asuntos políticos; puede resultar excesivo exigir cerca de 50 mil solicitantes a un mecanismo de este tipo. Basta decir que, para el caso de la creación de un partido político estatal, la Ley General de Partidos Políticos solicita la participación de un mínimo de 0.26% de ciudadanos del padrón electoral respectivo, lo que asciende, según la información vigente² a 8 mil 840 ciudadanos. Un número mucho menor, para el ejercicio de un derecho que, para el grado de organización que requiere, resulta ser mucho más flexible y accesible.

Por otro lado, recabar cerca de 50 mil firmas de solicitantes en treinta días hábiles puede resultar inalcanzable; pues si tomamos como posibilidad que los solicitantes sólo puedan recabar firmas en los días hábiles, los ciudadanos tendrían que recabar en promedio 1 mil 650 firmas diarias; eso, si los ciudadanos aprovechan al máximo el plazo establecido a partir de que corra el plazo legal. Resulta además inequitativo establecer en la ley el mismo plazo para los ciudadanos que para el Congreso, el Gobernador y los Ayuntamientos, pues mientras para cualquier autoridad se requiere de un acto deliberativo y/o administrativo, para los ciudadanos representa un esfuerzo extraordinario de convocatoria, organización, gestión y gastos que tendrían que autofinanciarse, por lo que los plazos de su solicitud, no deberían ser equiparados en la misma temporalidad.

² Información disponible en el portal electrónico del INE, con cierre al 22 de febrero de 2019 en donde el Padrón Electoral asciende a 3, 399,988 ciudadanos en Michoacán.

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

Pero los obstáculos para que la ciudadanía haga uso efectivo de estos mecanismos son aún más. Pues ya implementado un Referéndum o Plebiscito, para que sus resultados sean vinculatorios, la ley actualmente establece que debe contar con la participación mínima de un 40% de ciudadanos de acuerdo con la votación válida en la elección inmediata anterior. Y, por si fuera poco, además, la ley establece que cuando menos, debe votar el 60% de ciudadanos en el mismo sentido.

Además de que la ley no precisa a qué tipo de elección se refiere en cada caso, resulta desmesurado que para ambos mecanismos de participación ciudadana, se exija tal porcentaje para que adquieran un carácter vinculatorio. Si bien, existen procesos electorales donde apenas participa más del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, y la opción política ganadora resulta de un voto atomizado.

Sin duda debe existir un porcentaje mínimo para que tal ejercicio sea vinculatorio, pero para mecanismos que no tienen arraigo y amplio conocimiento de la ciudadanía, el porcentaje vigente puede ser muy alto; y más, considerando que la promoción de un mecanismo de este tipo no tendría, ni de cerca, un presupuesto y difusión similares a los que tiene un proceso electoral estatal o nacional. Pero, además. Exigir que sea el 60% de la votación en el mismo sentido, es un exceso, cuando una mayoría simple puede ser suficiente.

Si contrastamos estos requisitos con las características de una elección estatal, lo podremos apreciar con más claridad. Así, en las elecciones de 2015 para gobernador, participó sólo el 54.02% de ciudadanos inscritos en la lista nominal, y de ellos, sólo el 36.17% lo hizo para el actual gobernador. Tomando como referencia dicha elección, para que un Referéndum o

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

Plebiscito puedan ser vinculatorios, deberían de contar, según la votación emitida en dicha elección³ con un mínimo de casi 705 mil votos (más de los que recibió el candidato ganador) y para que sea aprobado el asunto sometido a consulta, deberían votar a favor, un mínimo de 422,982 electores en el mismo sentido (poco menos que el número de votos recibidos por el partido que quedó en segundo lugar en dicha elección). De esto, se puede apreciar que la votación necesaria es muy cercana a la que alcanzan los partidos políticos más grandes en una elección, en procesos electorales ordinarios. Pero cuando del mecanismo de consulta se trata, la ciudadanía cuenta con menor grado de organización y estructura, además de que el presupuesto para la promoción e implementación de dicha consulta, será mucho menor que el de una elección, la cual cuenta con presupuesto, tanto para la jornada electoral, como para las campañas de los partidos políticos. Inequidades que deberían de enmendarse.

Pero, además de que los requisitos representan auténticos “obstáculos” al ejercicio ciudadano de estos mecanismos. La misma ley vigente no atiende situaciones importantes.

En la ley vigente, un año antes de las elecciones no se pueden aprobar algunos mecanismos de participación, sin embargo, estos siguen teniendo un plazo máximo para solicitarse, lo que puede implicar una contradicción, pues se puede negar el derecho a una autoridad o a los ciudadanos a solicitar algún mecanismo de participación, lo que puede resultar en la negación de los derechos políticos de los actores interesados.

³ La votación total en la elección estatal para gobernador según los resultados oficiales del Instituto Electoral del Michoacán es de 1,762,426 y el total de los votos emitidos para el candidato ganador fue de 637,505.

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

De forma similar, para el caso de los ciudadanos, la ley sólo contempla como domicilio para recibir notificaciones la capital del estado y las cabeceras municipales, lo que puede resultar en una auténtica limitación para su solicitud. Así mismo, de forma contradictoria, establece que el mecanismo de Plebiscito será improcedente cuando su solicitud se presente de forma extemporánea, sin embargo, ningún artículo establece los tiempos para dicha solicitud.

Por tal motivo, la presente iniciativa pretende hacer más accesibles estos mecanismos de participación para los ciudadanos, logrando que sean más asequibles los porcentajes para su solicitud a nivel estatal y municipal; ampliando los plazos para solicitarlos y reduciendo de forma responsable los umbrales necesarios para que estos ejercicios sean vinculatorios; al mismo tiempo de ampliar el plazo para subsanar observaciones para su solicitud. Además, pretende subsanar aspectos de la ley, con el fin de facilitar más la solicitud por parte de los ciudadanos. Permitiendo el registro de estos mecanismos hasta seis meses antes de una elección, pero prorrogando su implementación para no afectar el derecho de quienes los soliciten. Facilitando la notificación a los solicitantes para cualquier domicilio en el estado o incluso mediante correo electrónico. Esclareciendo los tiempos para la solicitud de Plebiscito. Estableciendo la importancia de que las autoridades objeto de estas consultas, informen públicamente acerca de sus conclusiones cuando estos ejercicios no logren ser vinculatorios.

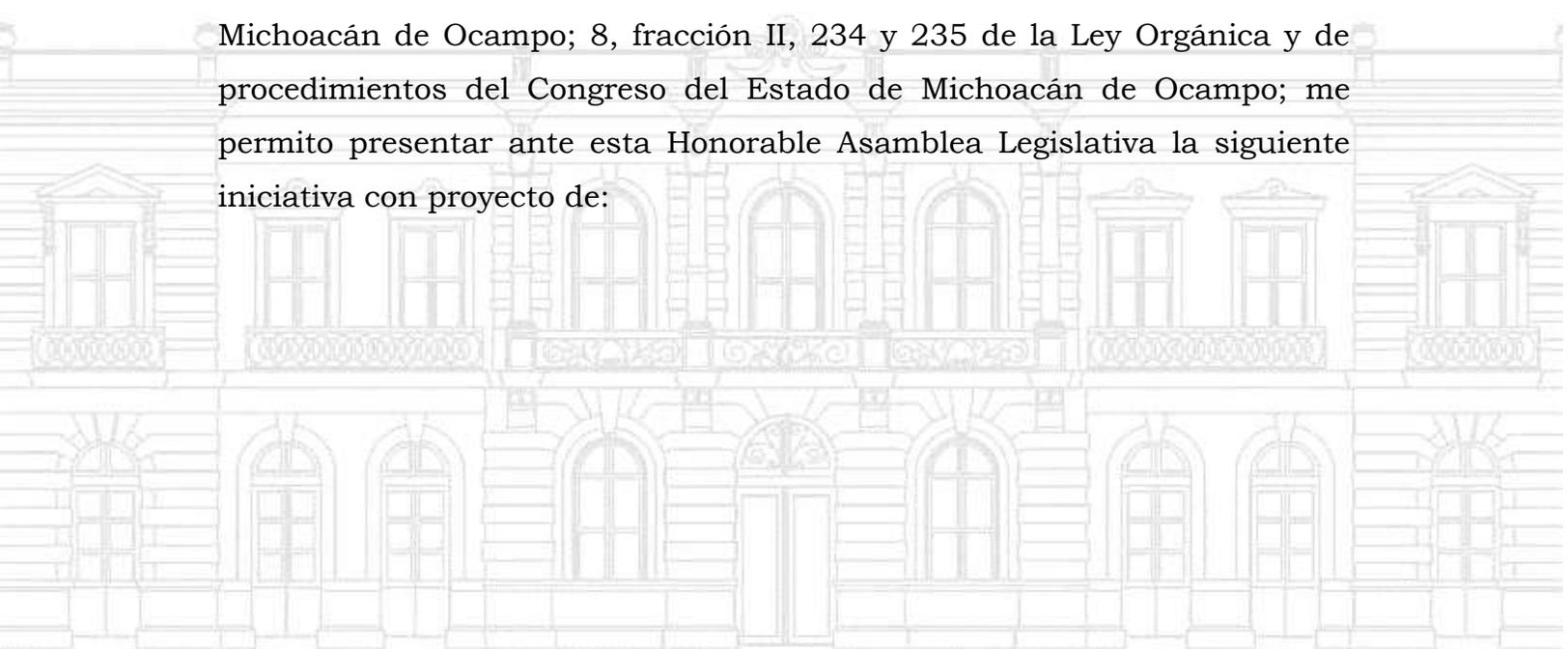
Toda ley, para ser justa, debe adecuarse a las características y necesidades de la sociedad específica a la que regula.

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

No nos encontramos ante una realidad en la que los ciudadanos estén ávidos de participar en el orden institucional; por el contrario, la ciudadanía ve con desconfianza a los poderes públicos y los critica de forma recurrente. Buscar una verdadera gobernabilidad democrática, implica generar alternativas viables para que la ciudadanía se acerque a la participación en los asuntos públicos, que exprese sus opiniones e incida en la toma de decisiones de los poderes del Estado. Cuando la inconformidad y el descontento encuentran formas reales y adecuadas de expresarse e incidir en los asuntos de interés público, se pueden atender los conflictos sociales antes de suscitarse.

Un régimen político que se precie de democrático, debe facilitar e incentivar la amplia participación ciudadana; sin ese elemento, la democracia es sólo de palabra y de papel.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 36, fracción II y 44, fracción I de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo; 8, fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; me permito presentar ante esta Honorable Asamblea Legislativa la siguiente iniciativa con proyecto de:



D E C R E T O:

ÚNICO. - Se reforman el segundo párrafo del artículo 13; el artículo 16; los incisos a), b) y c) de la fracción IV del artículo 22; el artículo 23; la fracción VI del artículo 24; la fracción IV del artículo 26; las fracciones I, II y III del artículo 28; los incisos a) y b) de la fracción III del artículo 30; las fracciones II y VIII del artículo 31; la fracción II del artículo 33; el artículo 35; las fracciones I, II y el párrafo segundo del artículo 36; y se adiciona un Artículo 30 BIS; todos de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 13. ...

En caso de no reunir los requisitos se prevendrá al solicitante para que en un plazo de diez días hábiles subsane lo observado, bajo el apercibimiento que, de no hacerlo, la solicitud quedará sin efectos y no podrá presentarla nuevamente en el mismo año.

ARTÍCULO 16. Seis meses previos al día de la jornada electoral y sesenta días posteriores a la conclusión del proceso electoral respectivo, podrán autorizarse pero no celebrarse mecanismos de participación ciudadana de Referéndum, Plebiscito, Consulta Ciudadana y Observatorios Ciudadanos, en cuyo caso, su implementación se prorrogará hasta fenecido el citado periodo. Dicho plazo no afectará lo dispuesto en los capítulos Primero y

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

Quinto del Título Segundo, así como los capítulos Primero y Segundo del Título Tercero previstos por esta Ley.

ARTÍCULO 22. ...

I. a la III. ...

IV. ...

- a) Se trate de leyes y decretos expedidos por el Congreso y lo solicite el cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal estatal;
- b) Se trate de decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos emitidos por el Gobernador y lo solicite el cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal estatal; y,
- c) Se trate de bandos de gobierno o reglamentos que emitan los Ayuntamientos y los solicitantes constituyan por lo menos el uno punto cinco por ciento de la lista nominal del municipio correspondiente.

ARTÍCULO 23. El plazo para presentar la solicitud de Referéndum para los ciudadanos será de sesenta días hábiles, mientras que para el Gobernador y los Ayuntamientos, será de treinta días hábiles, en ambos casos a partir de la publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo de: leyes y decretos que expida el

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

Congreso; decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador; así como, bandos de gobierno o reglamentos que emitan los Ayuntamientos.

ARTÍCULO 24. ...

I. a la V. ...

VI. Domicilio para recibir notificaciones en la capital del Estado o en el municipio de que se trate y/o dirección de correo electrónico;

VII. y VIII. ...

ARTÍCULO 26. ...

I. a la III. ...

IV. Cuando las leyes y decretos que expida el Congreso; los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador; así como los bandos de Gobierno o los Reglamentos que emitan los Ayuntamientos objeto del procedimiento de Referéndum se hayan reformado de manera que hubiere desaparecido la materia del procedimiento;

V. y VI. ...

ARTÍCULO 28. ...

- I. Haya participado el veinte por ciento de ciudadanos de acuerdo con la votación válida en la elección inmediata anterior: Para gobernador cuando se trate de Referéndum estatal, y para el ayuntamiento respectivo cuando se trate de Referéndum municipal;
- II. Haya votado el cincuenta y uno por ciento en el mismo sentido; y,
- III. Cuando el resultado no obtenga el porcentaje requerido para ser vinculatorio, sus efectos servirán como criterio de valoración, y el Órgano del Estado correspondiente hará públicas sus conclusiones en la materia respectiva.

ARTÍCULO 30. ...

I. y II. ...

III. ...

- a) Se trate de actos o decisiones del Gobernador y lo solicite el cero punto cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal estatal;
- b) Se trate de bandos de gobierno o reglamentos que emitan los Ayuntamientos y los solicitantes constituyan por lo menos el uno punto cinco por ciento de la lista nominal del municipio correspondiente.

ARTÍCULO 30 BIS. El plazo para presentar la solicitud de Plebiscito para los ciudadanos será de sesenta días hábiles, mientras que para el Gobernador y los Ayuntamientos, será de treinta días hábiles, en ambos casos después de un acto o decisión del Gobernador o de los ayuntamientos que se considere trascendental para la vida pública y el interés social.

ARTÍCULO 31. ...

- I. ...
- II. Domicilio legal para recibir notificaciones en la capital del Estado, o en el municipio de que se trate y/o dirección de correo electrónico;
- III. a la VII. ...
- VIII. Las copias simples por ambos lados de la credencial de elector de los solicitantes.

ARTÍCULO 33. ...

- I. ...
- II. Contra actos consumados de imposible reparación;
- III. a la V. ...

ARTÍCULO 35. El acto o decisión de gobierno podrá someterse a Plebiscito cuando sus implicaciones sean valoradas trascendentales, en el ámbito

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

correspondiente, por el Consejo General, que deberá hacer públicas sus conclusiones. Para lo cual podrá solicitar opinión de especialistas en la materia que así estime conveniente.

ARTÍCULO 36. ...

- I. Haya participado el veinte por ciento de ciudadanos de acuerdo con la votación válida en la elección inmediata anterior: Para gobernador cuando se trate de Plebiscito estatal, y para el ayuntamiento respectivo cuando se trate de Plebiscito municipal; y,
- II. Haya votado el cincuenta y uno por ciento en el mismo sentido.

Cuando el resultado no obtenga el porcentaje requerido para ser vinculatorio, sus efectos servirán como criterio de valoración, y el Órgano del Estado correspondiente hará públicas sus conclusiones en la materia respectiva.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

ARTÍCULO SEGUNDO. Notifíquese el presente decreto al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su conocimiento y publicación respectiva.

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

ARTÍCULO TERCERO. Notifíquese el presente decreto al Instituto Electoral del Estado de Michoacán, el cual tendrá un plazo máximo de 90 días hábiles para reformar el Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, conforme al mismo.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de
Ocampo, a los 5 días del mes de marzo de 2019.



Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez