

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EDILBERTO ALGREDO JARAMILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El que suscribe, diputado Edilberto Algreto Jaramillo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Antecedentes

El derecho a participar en los asuntos públicos en México pretende ser un esbozo general visto a raíz de los estándares internacionales que tutelan este derecho humano y, como en el caso del Estado Mexicano, su desarrollo ha sido divergente: por un lado, la Federación presenta un severo retraso para legislar en muchos de estos ámbitos. Tal pareciera que la alta burocracia y política en México tuvieran miedo de que un derecho humano sea plenamente ejercido por los ciudadanos, y no es para menos, pues arrancar el control y poder político en la toma de decisiones resulta un verdadero desafío para la clase dominante en México.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece algunos conceptos elementales que nos ayudarán a ir aterrizando todo este andamiaje jurídico que tutela diversos derechos, algunos claramente preceptuados en este numeral y otros que forman parte correlativa que a final de cuentas tienen un mismo objetivo. Hacer que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, lo que implicaría para el estado mexicano, diseñar una política de rendición de cuentas horizontal, es decir, directamente entre gobierno y sociedad.

Es necesario mencionar que dos declaraciones han sido la simiente de los derechos humanos que culminaron con la expedición universalizadora que proclamara el constituyente de la Organización de las Naciones Unidas en 1948.

La primera fue la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, que en su apartado o numeral V establecía como primicia básica la separación de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como el nacimiento del sufragio libre para elegir a sus gobernantes, derecho que se otorgaba a quienes demostraran tener interés permanente por los asuntos públicos.

En tanto, otros de los instrumentos normativos como lo fue la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, ya en su artículo 6 establecía los derechos políticos como derechos humanos de relevancia vital para el desarrollo democrático.

Estos precedentes han dado sustento a lo que posteriormente fue regulado en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y que ha servido de base para que varios países lo hayan convenido en sus respectivas cartas constitucionales, cuya finalidad es abolir los regímenes autoritarios, evitando la concentración del poder en una sola persona.

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece: **ulo 21**

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.¹

Del análisis de este precepto se derivan diversos derechos políticos que son derechos humanos y que también se puede denominar como el derecho a participar en los asuntos públicos,² y que consta de los siguientes mecanismos de tutela:

1. El derecho a la participación pública;
2. El derecho a votar y a ser elegido;
3. La igualdad de acceso a la función pública.

Trataremos de esbozar de manera somera cada uno de estos derechos políticos a efecto de ir delimitando el objeto de estudio que plantea esta iniciativa.

El derecho a la participación pública. Consta de dos vías una es la participación indirecta que se da a través de las elecciones y la constitución de órganos de representación popular, llámese parlamentos o congresos legislativos. En esta vía la ciudadanía participa en los asuntos de su gobierno por medio de representantes libremente escogidos a través del voto libre y universal.

En tanto que la otra fase la constituye la participación directa, donde la mayoría de las sociedades verdaderamente democráticas han fundado su desarrollo político, económico, social y cultural, puesto que la participación política del ciudadano se da directamente en la toma de decisiones de los actos de gobierno, ya sea a través de mesas de diálogo, debates, referéndum, plebiscito, iniciativa popular o revocación del mandato, y es en este rubro donde se pondrá especial por ser el objeto de nuestra propuesta legislativa.

El derecho a votar y a ser elegido . Son dos derechos políticos que guardan una relativa especificidad, si bien se trata de un derecho universal, su acogida en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales los dota de una especial singularidad, es decir, su goce y disfrute está predispuesto a determinados requisitos que cada uno de los parlamentos nacionales estipula en sus respectivos ordenamientos electorales.

Caso concreto: la ciudadanía en México se alcanza a los 18 años de edad,³ a partir de la cual se está en condiciones de elegir a quienes serán nuestros representantes populares, a contrario sensu, para estar en el status jurídico de ser elegido diputado se requiere contar con la edad mínima de veintiún años cumplidos al día de la elección;⁴ de veinticinco para ser senador de la República;⁵ o tener treinta años o menos para ser Gobernador si así lo estipula la Constitución Política de la entidad federativa de que se trate,⁶ y treinta y cinco años para ser Presidente de la República;⁷ en tanto que para ser integrante de un Ayuntamiento Municipal, los requisitos están otorgados por cada uno de los ordenamientos jurídicos locales de las entidades federativas, que varía según las costumbres, ideologías o entorno cultural de cada Estado.

La igualdad de acceso a la función pública. Esta prerrogativa debe estar sujeta a ciertos requisitos de elegibilidad para desempeñar un cargo o puesto público, donde los principales criterios que se estipulan deben estar basados en principios de igualdad tanto en la designación, promoción, suspensión y despido, que debe ser objetivo y razonable.⁸

Este derecho a participar en los asuntos públicos, igualmente se encuentra regulado por otros instrumentos internacionales que el Estado Mexicano ha firmado, como lo es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25; la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), en su artículo 23; así como su respectiva Carta Democrática Interamericana. En obvio de no repeticiones, diremos que cada uno de los artículos antes mencionados guardan en esencia, lo mandado en la Declaración Universal de Derechos Humanos en esta materia.

El derecho a participar en los asuntos públicos en el sistema político mexicano: Contexto general

El derecho a participar en los asuntos públicos también denominado en el caso de México como participación ciudadana, es un derecho que poco a poco ha ido creando fuerza al interior del país. Hay que recordar que el sistema presidencialista unilateral que imperó en México por más de setenta años, con un partido en el poder, acotaba todo tipo de manifestaciones que tuvieran ciertos rasgos de democracia, puesto que muchas veces el Congreso de la Unión sólo era simple receptor de iniciativas de ley que el Ejecutivo turnaba para su aprobación sin mayor discusión la máxima era el Ejecutivo dispone y el Legislativo acata y esos fueron algunos de los síntomas que privaban en el sistema político mexicano, como incluso hasta a la fecha sigue subsistiendo.

Hay que recordar que las elecciones fueron controladas históricamente por los presidentes municipales y los jefes políticos locales y regionales, quienes de manera arbitraria regulaban con sus propios criterios, las sucesiones del poder político. En 1946 se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que dependía y era presidida por el Secretario de Gobernación, dependiente del Poder Ejecutivo Federal, cambiando continuamente de denominación y estructura orgánica, pero siempre manipulada por los intereses en turno de quien gobernaba el país.

México, por mucho tiempo, se caracterizó por tener una sociedad sumisa y aletargada en la negación de la participación ciudadana; hablar en términos de autonomía institucional o independencia en la toma de decisiones públicas era un tabú que sólo estaba supeditado a los mandatos de los caudillos políticos. El derecho humano a participar en los asuntos públicos del país estaba vedado en beneficio de unos cuantos.

No fue sino hasta la década de los noventa cuando se instituye el primer órgano electoral especializado en esta materia, encargado de la preparación y vigilancia de las elecciones en México y se le denominó Instituto Federal Electoral, institución dotada de autonomía constitucional que significó un avance en el desarrollo democrático del país.

El derecho a participar en los asuntos públicos institucionalizados por el Estado mexicano

Ahora bien, en México, el derecho a participar en los asuntos públicos se da mediante el sistema de participación indirecta, que es la prerrogativa que tienen los ciudadanos mexicanos para estar en condiciones de votar y ser votados, es decir, de elegir a sus representantes mediante el voto libre y universal; así como también de estar en condiciones de ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las cualidades que la ley establezca,⁹ siempre y cuando cumpla con

dos requisitos esenciales: que haya cumplido dieciocho años de edad y que tengan un modo honesto de vivir.

Éstos son requisitos esenciales para que se esté en condiciones de participar en los asuntos públicos del país, mediante la elección de representantes populares que sean los portavoces de las necesidades que la sociedad, en ese momento, requiere, puesto que hay que recordar que uno de los fundamentos de los derechos humanos es proteger la dignidad humana, y ésta encuentra su protección cuando existen elementos materiales que el Estado, mediante la implementación de políticas públicas, destina a la mejora de su calidad de vida mediante la vivienda, la educación, el contar con un trabajo digno, un medio ambiente sano, la salud, etc. Así podemos establecer que vivir y acceder a ciertos servicios mínimos que el Estado tiene la obligación de garantizar a sus gobernados, es y será siempre sinónimo de vivir en un estado democrático, donde los ciudadanos no solamente ejercen su derecho al voto sino también hacen válidos sus derechos civiles, políticos y sociales, es decir, se pasa de una democracia electoral a una verdadera democracia ciudadana donde se tutelan y protegen los derechos humanos.

Exposición de Motivos

En México, una de las primeras expresiones de participar en los asuntos públicos del país se da mediante la elección de representantes populares que son los que sustentan los intereses del pueblo en el parlamento teóricamente así diseñado; sin embargo, la verdadera esencia que tiene que ver con el desarrollo de una política integral en materia de derechos humanos muchas veces se ve nulificada, en virtud de que los representantes populares obedecen a intereses del partido que los postuló, al desprestigio que vive la clase política, al distanciamiento entre el representante popular y la ciudadanía que lo eligió, al sistema oligárquico y cerrado de las

estructuras partidistas y la mercadotecnia electoral que construye o destruye, candidaturas pasando por alto los posicionamientos políticos, el debate ideológico o el plan de trabajo de un buen candidato, con lo que se da paso a la oquedad y simplismo de lo que la mercadotecnia y los grupos oligárquicos en el poder tratan de imponer a los gobernados.

En tanto que el poder constituyente, entendido como la expresión que tiene el pueblo para darse la forma de organización política y jurídica que considere adecuada para el desarrollo de su sociedad o de modificarla o adaptarla a las situaciones concretas que sus propias necesidades lo requieran, en el caso mexicano es un derecho inequívoco, toda vez que la Constitución, para ser reformada, o adicionada requiere del voto de las dos terceras partes del Congreso de la Unión y de la mayoría de las legislaturas de los Estados. En otras palabras, la facultad que debe realizar el poder constituyente está reservada sólo a los integrantes del Congreso de la Unión, diputados o senadores, y a las legislaturas locales, dejando a un lado al pueblo mexicano, que es en quien debiera residir esta facultad soberana, tal y como sucede en otros países y como la propia doctrina constitucional establece en sus diversas teorías que estudian este tema.

Así mismo, ante alguna inconstitucionalidad que haya dictado a través de una norma el Congreso de la Unión en la que se presume que existen disposiciones que contravienen a la Carta Fundamental, y que por ende causen un agravio a la sociedad mexicana porque se estén vulnerando sus derechos fundamentales, existen resquicios retrógrados del constitucionalismo mexicano, consiste en que los únicos que pueden interponer este recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación son los propios legisladores. Para ello se requiere del treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en el caso de leyes federales o del Distrito Federal, y el mismo porcentaje en el caso de los integrantes del Senado, cuando se trate tanto de leyes federales o del Distrito Federal, y se le asigna otro rubro como lo son los tratados internacionales que el Estado Mexicano haya signado; en el mismo porcentaje se establece esta facultad a los integrantes de las legislaturas locales y del Distrito Federal, en contra de leyes que hayan expedido en el ámbito de su competencia. Así también se estipula dicha facultad al Procurador General de la República, que puede ser en contra de una ley local o hasta un tratado internacional suscrito por México. Los partidos políticos con registro nacional o local tienen reconocida esta facultad para inconformarse en el ámbito de su propia competencia. Con la reciente reforma constitucional aprobada el pasado mes de junio del año 2011, se estableció esta facultad de iniciar acciones de inconstitucionalidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal e igualmente contra los tratados internacionales que violen derechos humanos; de esta manera se establece que las comisiones locales de derechos humanos tienen esta facultad en su respectivo ámbito de competencia.¹⁰

Si bien el derecho a la participación en los asuntos públicos puede ser delegable a través de representantes, en México ha sido mal acogido este derecho, toda vez que las figuras jurídicas con las que deben contar los ciudadanos para expresar su voluntad están acotadas a lo que digan unos cuantos representantes que muchas veces no representan a los intereses del pueblo y obedecen a lo que les mandaten las dirigencias de sus partidos políticos o los líderes de los grupos políticos a los que pertenezcan.

Hablar de la participación ciudadana desde el otro contexto, es decir, la que se da de forma directa donde el ciudadano no necesite delegar el derecho a opinar, a informarse y decidir en la cosa pública en México, es ahondar en figuras como el referéndum, la iniciativa popular o ciudadana y el plebiscito, por mencionar a algunas de las más importantes; sin embargo, son figuras reconocidas en los marcos jurídicos de las entidades federativas, en tanto que en la Federación o el Congreso de la Unión existe una ambigüedad en esta materia, aunque ha sido tema de largos debates en pro de la denominada Reforma del Estado. Este tema de la participación ciudadana de forma directa es una de las vertientes que más han impulsado los estados, ante la pasividad de la Federación, no obstante, son instrumentos legales que por sus propias características lo hacen un derecho nulo en la práctica, toda vez que requiere de ciertos porcentajes de solicitantes y requisitos desproporcionados que son casi imposibles de cubrir.

La consulta popular es el instrumento no vinculatorio que tiene por objeto recoger las aspiraciones de la población y de sus diversos sectores sociales en la instrumentación y desarrollo de la planeación democrática del país. Es un mecanismo que guarda una singular injerencia, pues a decir de algunos autores es un sistema extraparlamentario de

controlar política y no jurídicamente las decisiones del Poder Ejecutivo en el diseño de su Plan Nacional de Desarrollo. Jurídicamente se encuentra tutelado en el artículo 26 de la Constitución Federal, así como en la Ley Federal de Planeación y, hay que decirlo, es el único mecanismo de participación ciudadana directa que se encuentra, a grosso modo, regulado a nivel federal. Aunque su eficacia y eficiencia depende directamente de la voluntad política del Gobierno Federal en turno para someter al escrutinio sus programas de trabajo, ya que muchas veces este sistema de rendición de cuentas entre gobierno-sociedad ha sido manipulado para legitimar políticas públicas que en nada benefician al desarrollo del país; basta ver la actual mal denominada guerra contra el narcotráfico que emprendió el anterior Gobierno Federal y que ha cobrado miles de vidas de mexicanos, algunos al servicio de las fuerzas de seguridad pública o de las fuerzas armadas, y otros civiles que han muerto producto de los “daños colaterales” de tan infructuosa lucha. Las voces ciudadanas que han clamado reconsiderar esa lucha o cambiar la estrategia sólo han encontrado oídos sordos gubernamentales, lo que ha implicado que en muchos estados del norte del país, que en su momento fueron considerados bastiones y ejes de desarrollo económico e industrial, hoy se encuentran sumergidos en una profunda crisis de inseguridad, desempleo y migración hacia el vecino país de Estados Unidos, en virtud de que no existen las condiciones para desarrollarse plenamente en su estado de origen, ante la mirada miope de quienes gobiernan al país.

El referéndum como institución política mediante la cual el pueblo opina, aprueba o rechaza una decisión de sus representantes elegidos para asambleas constituyentes o legislativas, es sin duda una de las maneras más sólidas para un verdadero ejercicio de democracia participativa, puesto que los designios de unos cuantos se encuentran sometidos a final de cuentas a la decisión de la colectividad. Sin embargo, este derecho en el sistema jurídico mexicano ha sido nulo, puesto que en ninguno de los artículos de la Norma Fundamental se encuentra regulada esta posibilidad de que las decisiones del Congreso de la Unión se sometan al escrutinio de los ciudadanos mexicanos, toda vez que esta facultad de tener un verdadero constituyente que pertenezca a la voluntad ciudadana se encuentra delegada a los miembros del Congreso de la Unión y a la mayoría de las legislaturas de las entidades, dando por hecho que con este requisito se cumple con la legitimidad soberana que debe acreditar una reforma constitucional si es el caso, o tratándose de una mal reforma legislativa a una ley secundaria, existe la vía de acción de inconstitucionalidad que, como ya vimos, está conferida a los actores políticos, llámese Senadores, Diputados federales o locales, Procurador General de la República, Ombudsman Nacional o locales, así como a los dirigentes de los partidos políticos, sin que la sociedad, que es la principal receptora de las decisiones públicas, tenga injerencia directa o un mecanismo de defensa para combatir alguna arbitrariedad, salvo la vía de amparo que tiene ciertas características y supuestos que se deben dar para interponerlo.

Al igual que el referéndum, el plebiscito es uno de los mecanismos de participación a través del cual se somete a consideración de los ciudadanos, para que expresen su aprobación o rechazo, alguno de los actos siguientes: obras y servicios públicos; actos o decisiones del Poder Ejecutivo; actos, decisiones o propuestas de los gobiernos municipales o de los órganos que hagan tales funciones, así como la supresión, fusión, formación o conformación territorial de determinada entidad. Hasta la fecha, alrededor de 22 entidades federativas habían regulado en sus respectivos ordenamientos locales esta figura.

En conclusión el derecho a participar en los asuntos públicos tiene su simiente en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se configuran los dos mecanismos tradicionales de participación ciudadana: directa e indirecta.

En el caso del Estado Mexicano, la Federación establece como mecanismos de consulta popular lo hasta hoy vigente en el artículo 35 fracción VIII, sin embargo su redacción es ambigua y no especifica con claridad los mecanismos que el ciudadano tiene a su favor por ello, la propuesta que hoy someto a consideración de esta Soberanía estriba en plasmar con claridad los siguientes mecanismos de participación ciudadana: Consulta popular, referéndum y plebiscito, a fin de hacer realidad una verdadera participación ciudadana, construyendo una democracia basada en resultados y no en imposiciones de unos cuantos.

Por todo lo anterior, someto a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa de:

Decreto por el que se reforman la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único . Se **reforma** la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. a VII. ...

VIII. Votar en la consulta popular, el referéndum y el plebiscito para tal efecto se entiende:

1º. La consulta popular, será un proceso permanente y procurarán realizarla los poderes públicos para tal efecto la ley determinará los requisitos para su procedimiento.

2º. El referéndum se llevará a cabo en aquellas leyes, códigos, reglamentos y decretos, que dentro del término de treinta días naturales siguientes a su vigencia, sean solicitadas cuando menos por el veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando lo solicite por lo menos el treinta y cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, dentro de los treinta días siguientes a su publicación.

3º. El plebiscito es facultad de los órganos de gobierno y mediante él se podrá someter a consulta de los habitantes los actos que la ley de la materia determine. Podrá ser solicitado por el treinta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, a fin de que se sometan a ese procedimiento los actos o decisiones de las autoridades federales.

Las bases generales que deberán observar los mecanismos de participación ciudadana antes enunciados serán las siguientes:

a. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

b. No podrán ser objeto de consulta la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta 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 si fuere necesario, previo a la convocatoria sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

c. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo la verificación de los requisitos, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

d. No se podrá llevar a cabo consulta alguna durante el desarrollo del proceso electoral federal;

e. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

f. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en esta fracción.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Una vez que entre en vigor este Decreto, en un plazo de dos meses el Congreso de la Unión deberá expedir la ley correspondiente.

Notas

1 **Carbonell, Miguel; Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Sandra.** (Compiladores). Derechos Internacional de los Derechos Humanos (Textos Básicos), Ed. Porrúa-CNDH, México, 2002, pág. 21.

2 Véase, **Del Toro, Huerta Mauricio Iván.** Suspensión de los Derechos Político-Electorales a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Desde El Análisis de los Derechos Humanos, (Recopilación de Ensayos), Ed. Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de México, México, D. F., 2011, págs. 507-509.

3 Vid. Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4 Vid. Artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 Vid. Artículo 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6 Vid. Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7 Vid. Artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8 Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios. Ed. Unión Interparlamentaria y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Francia, 2005, pág. 125.

9 Este derecho de igualdad a la función pública, tiene una especial regulación en el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se especifican cada uno de los requisitos que deben cumplir como lo es tener más de treinta y cinco años al día de la designación, contar con una experiencia profesional de más de diez años de antigüedad, y un proceso de selección que se da en condiciones de igualdad para los que participan en esta selección, con condiciones laborales que les ofrecen certeza jurídica y estabilidad laboral y económica.

10 Vid. Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 3 de diciembre de 2013.

Diputado Edilberto Algreto Jaramillo