

El ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en Yucatán.



Estudio sobre el nivel de la Participación Ciudadana en el Estado.

Abog. Emma Janice Pérez Valle,
Coordinadora de Participación Ciudadana.
Mtro. Ángel de los Reyes Santamaría Ucán,
Técnico de Participación Ciudadana.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento de un país, puede determinarse en función de las herramientas o mecanismos con que cuenta su marco normativo para involucrar a las y los ciudadanos en la construcción del sistema político y democrático que la actualidad demanda. Acercar a la ciudadanía las diferentes formas de participación ciudadana, no solamente implica la adecuación de las leyes de la materia a las necesidades de cada entidad, sino a la efectiva aplicación de la norma a través de la generación de estrategias de difusión y empoderamiento ciudadano. Lo anterior, podría derivar en un ejercicio consciente y significativo de la ciudadanía respecto de los diferentes mecanismos con que cuenta para abonar a la generación de acciones, políticas públicas y leyes acordes a sus necesidades. En Yucatán, la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular fue emitida en el año 2007 por el H. Congreso del Estado y publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el 22 de enero de 2007. Desde su entrada en vigor hasta la fecha de elaboración del presente estudio, se ha hecho efectiva la participación de la ciudadanía al presentar ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán la petición de 5 plebiscitos de los cuales, 3 derivaron en la Consulta respectiva, y la presentación de 3 iniciativas populares las que, en su totalidad, fueron admitidas por el órgano electoral y remitidas al Congreso del Estado para su correspondiente trámite. Sin embargo, el ejercicio del mecanismo del referéndum aún no ha sido solicitado por las y los ciudadanos. En este sentido, el presente estudio pretende aportar los datos cualitativos y cuantitativos en torno al ejercicio de la participación ciudadana en Yucatán a través de los mecanismos que contempla la Ley, así como el análisis del entorno social, político y normativo que pudieran incidir en el efectivo ejercicio de los derechos que la Ley de la materia contempla.

1. Marco normativo estatal en materia de participación ciudadana.

- Fracción V del artículo 7 de la Constitución Política del Estado.
- Fracción V del artículo 35 de la Constitución Política del Estado.
- Artículo 75 de la Constitución Política del Estado.
- Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular

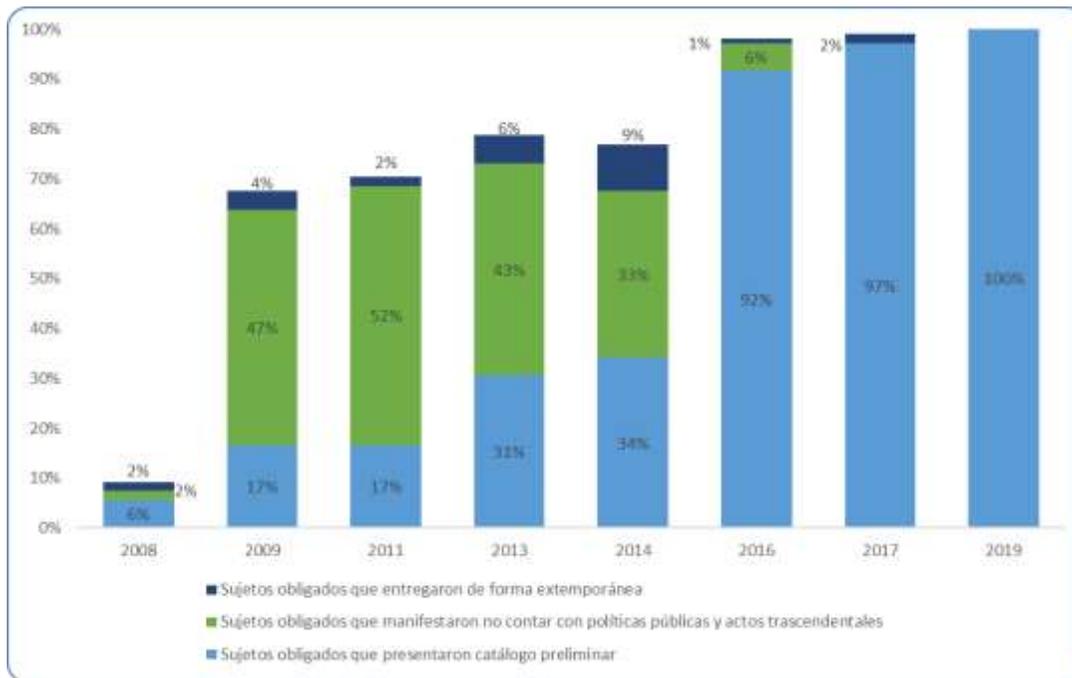
2. Mecanismos de participación ciudadana en Yucatán.

En el estado de Yucatán se encuentran regulados tres mecanismos de participación ciudadana cuyo fin es propiciar el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y la resolución de problemas de interés general.

2.1 Del plebiscito.

El plebiscito, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana de Yucatán, es el medio de consulta por el cual se obtiene la opinión de la ciudadanía sobre los actos y acciones gubernamentales de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Municipios calificadas como trascendentales para la vida pública y el interés social. Dichos actos y acciones son plasmadas en un Catálogo Preliminar de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales, que cada sujeto obligado deberá presentar al IEPAC a más tardar el 25 de noviembre, y que dicho Instituto deberá emitir como Catálogo Definitivo en la primera quincena del mes de enero.

A continuación se ilustra en una gráfica el histórico de Catálogos que fueron presentados para el ejercicio 2008, 2009, 2011, 2013, 2014, 2016, 2017 y 2019, siendo éste último en el que el 100% de los sujetos obligados cumplieron con la entrega de sus Catálogos, sumando un total de 2900 políticas públicas y actos gubernamentales trascendentales para el ejercicio 2019. Adicionalmente, se recibió el Catálogo del Poder Ejecutivo que contenía un total de 110 programas y acciones, y la Agenda Legislativa del Congreso del Estado, con 150 acciones legislativas.



Los ejercicios que no se registran en la gráfica (2010, 2012, 2015 y 2018), fueron años de elecciones locales y federales, por lo que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley de la materia, no pueden realizarse procedimientos de consulta popular durante los plazos que corresponden a la organización de los procesos electorales.

2.1.2 Plebiscitos en Yucatán.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, el Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, y hasta la fecha, se han presentado ante el IEPAC 5 solicitudes de plebiscitos de los cuales, 2 de ellos quedaron sin materia por haber desaparecido o cesado el acto o acción gubernamental sometido a consulta (Dzemul 2009 y Telchac Pueblo 2019) y 3 de ellos fueron objeto de consulta: en 2011, en el municipio de Acanceh; en 2013, en el municipio de San Felipe y en 2014, en el municipio de Chapab.

Año	Municipio	Motivo del Plebiscito	Resultado	% de participación
2011	Acanceh	La solicitud por la construcción de una cancha de futbol en el primer cuadro de la ciudad	No	40,19%
2013	San Felipe	Solicitud por la construcción de la Casa de la Cultura	Si	60,94%

2014	Chapab	Solicitud por la construcción de una obra pública en la explanada donde se realizan las corridas de toros con motivo de las fiestas tradicionales	Si	46,16%
------	--------	---	----	--------

Es importante destacar que, para el ejercicio del plebiscito como mecanismo de participación ciudadana, es de suma importancia que la ciudadanía conozca previamente los actos y políticas públicas que sus Ayuntamientos y el Gobierno Estatal ejecutarán durante el año respectivo. Para ello, la Ley de la materia impone la obligación de dichas autoridades así como al Congreso del Estado a emitir su Catálogo de Políticas Públicas y Actos Gubernamentales Trascendentales y la Agenda Legislativa, respectivamente, con la finalidad de que la ciudadanía conozca las acciones que en materia de política pública quiere impulsar la autoridad y pueda pronunciarse respecto de la aprobación o rechazo a las mismas.

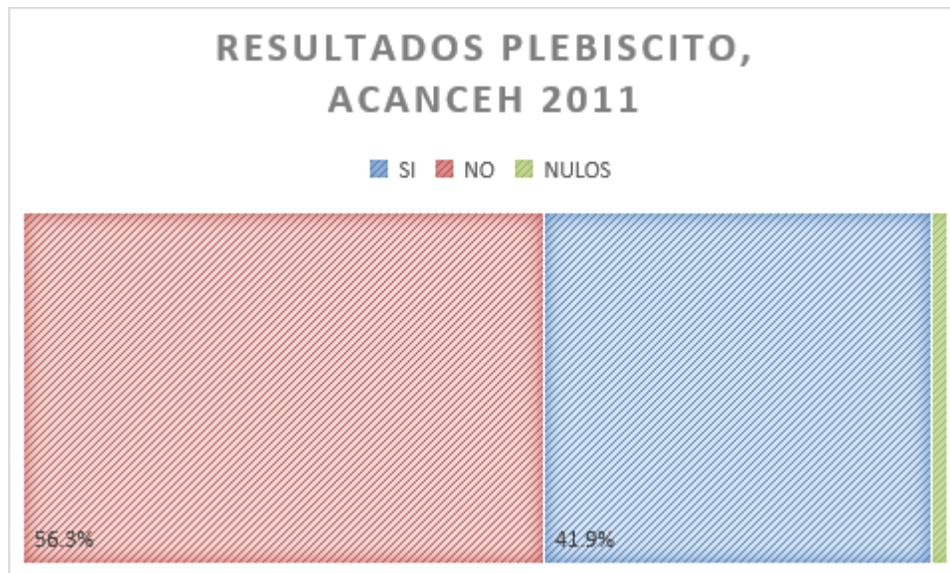
Petición de plebiscito Dzemul 2009.

La primera se registró el 10 de febrero de 2009, fecha en la que un grupo de ciudadanos y ciudadanas solicitaron formalmente la petición de plebiscito respecto del “ordenamiento ecológico y territorial del espacio geográfico municipal de Dzemul, Yucatán”, misma que mediante Acuerdo C.G. 003/2009 fue admitida y ordenado el inicio de la preparación de la consulta ciudadana. La participación de la ciudadanía para respaldar la petición fue de un total de 296 electores de los 2498 inscritos en la Lista Nominal del municipio, con corte al 30 de enero de 2009, según datos proporcionados a este órgano electoral por la Junta Local Ejecutiva del entonces IFE; esto es poco más del 10% que la Ley Estatal de la materia ordena cumplir en municipios con hasta 3 mil ciudadanos.

Sin embargo, el plebiscito fue declarado sin materia en virtud de haberle sido notificado a este órgano electoral la determinación de la Asamblea de Ejidatarios del Ejido de Dzemul, en el sentido de haber rechazado rotundamente el plan de reforestación de sus tierras. En ese sentido, el Ayuntamiento de Dzemul, mediante escrito de fecha 25 de marzo de 2009 manifestó “retirar la propuesta de reforestación que se pretende llevar a consulta”, lo que, a razonamiento del Consejo General, constituye el retiro de la política pública y acto gubernamental denominado “ordenamiento ecológico y territorial del espacio geográfico municipal de Dzemul, Yucatán”, motivo del plebiscito en referencia.

Petición de plebiscito Acanceh 2011.

El día 5 de agosto del 2011, la representante común de un grupo de ciudadanos del Municipio de Acanceh, Yucatán, ante la Oficialía de Partes del entonces IPEPAC presentó una solicitud para la organización de un Plebiscito a celebrarse en el Municipio de Acanceh, Yucatán, respecto a la acción de Gobierno denominada “Construcción de una cancha de futbol en el primer cuadro de la ciudad de Acanceh, cabecera del Municipio”, dicha solicitud se declaró admitida mediante Acuerdo C.G.-010/2011 de fecha 11 de agosto de 2011 del Consejo General del Instituto, iniciándose así el proceso de consulta popular que se celebró el 25 de septiembre de 2011 y concluyó con un resultado por el NO de tipo vinculatorio por lo que la autoridad estuvo sujeta al cumplimiento de ese resultado.

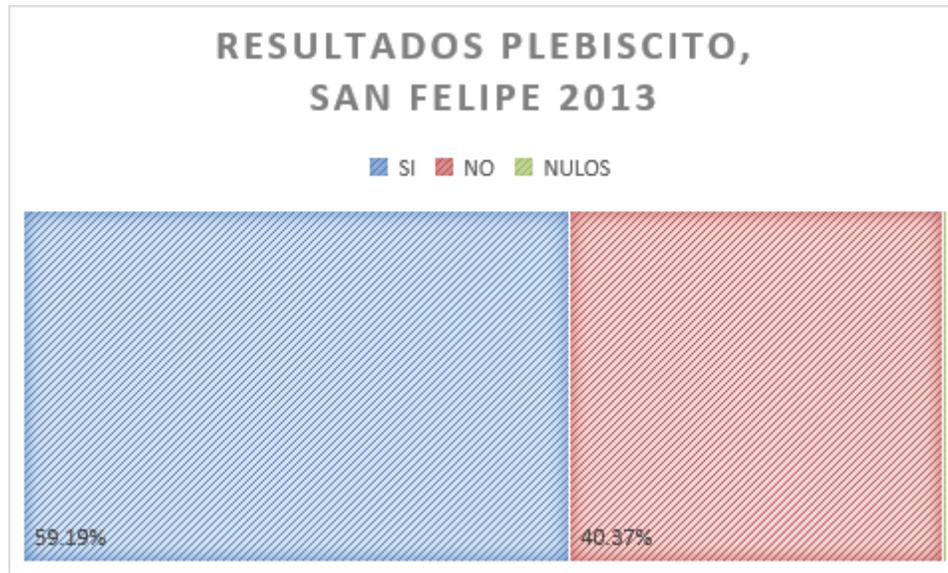


El índice de participación en el ejercicio de este mecanismo fue del 40.19% de la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal. Un total de 4064 ciudadanas y ciudadanos acudieron a los 7 Centros de Recepción para emitir su opinión.

Petición de plebiscito San Felipe, 2013.

El 18 de febrero de 2013, el otrora IPEPAC recibió del representante común de un grupo de ciudadanos del Municipio de San Felipe, Yucatán, una solicitud de Plebiscito a celebrarse en el Municipio de San Felipe, Yucatán, respecto a la acción de Gobierno identificada en el Catálogo de Políticas Públicas como la “Construcción de la Casa de la Cultura en la Antigua Hielera”. Dicha solicitud se declaró admitida mediante acuerdo marcado con el número C.G.-004/2013 de fecha veintiocho de febrero del 2013 del Consejo General del Instituto, iniciándose así el proceso de consulta popular que tuvo verificativo el 28 de abril de 2013

concluyó con un resultado por el SI de tipo vinculatorio por lo que la autoridad estuvo sujeta al cumplimiento de ese resultado.



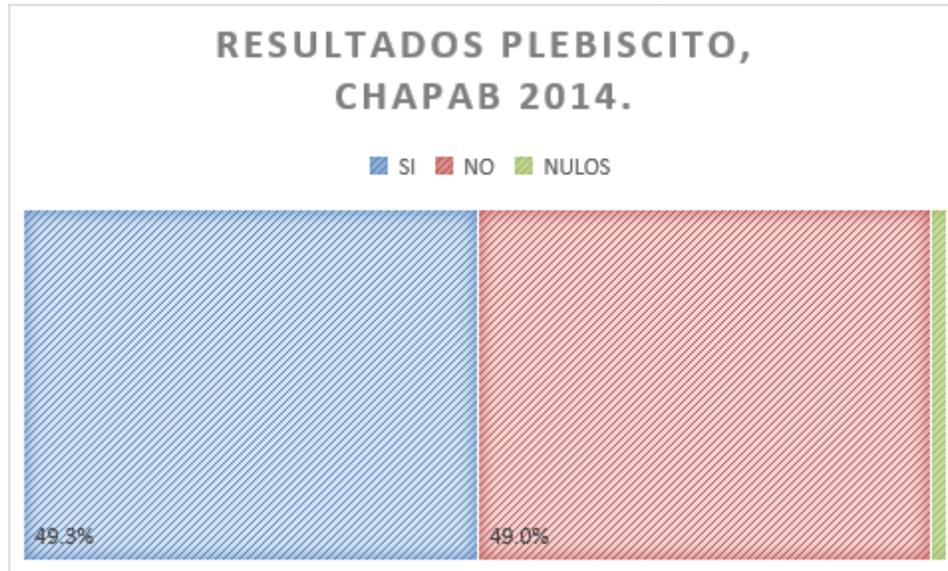
Para este ejercicio se instalaron 3 Centros Receptores de Opinión, en los cuales se registró la participación de 919 ciudadanas y ciudadanos de los 1508 inscritos en la Lista Nominal. Lo anterior, representa un porcentaje de participación del 60.94%.

Petición de plebiscito Chapab, 2013.

El 02 de junio de 2013, el representante común de un grupo de 359 ciudadanos del Municipio de Chapab, Yucatán presentó ante la Oficialía de Partes de este Órgano Electoral, una solicitud para la organización de un Plebiscito a celebrarse en el Municipio de Chapab, Yucatán, respecto a la acción de Gobierno identificada “Construcción de una obra pública que el H. Ayuntamiento 2012-2015 ha empezado a realizar en la explanada principal donde se realizan las corridas de toros con motivo de las fiestas tradicionales del Municipio de Chapab”, iniciándose así el proceso de consulta popular que concluyó el día 31 de agosto de 2014.

Los habitantes de esta localidad emitieron su opinión sobre la siguiente pregunta: *¿Está usted de acuerdo en “la construcción de una obra pública en la explanada ubicada en la calle 26 por 25 y 27 a un costado de la Escuela Primaria Estatal Santiago Méndez Gil” de Chapab Yucatán?*

El resultado fue un SI de tipo vinculatorio, por lo que la autoridad estuvo sujeta al cumplimiento de ese resultado.



Para este ejercicio fueron instalados 5 Centros Receptores de Opinión para la participación de un total de 2500 ciudadanas y ciudadanos inscritos en el Listado Nominal, de los cuales, asistió un total de 1154, reflejando con ello una participación del 46.16%.

Petición de plebiscito Telchac Pueblo, 2019.

El 23 de febrero de 2019 un grupo de ciudadanas del municipio de Telchac Pueblo presentó ante la Oficialía de Partes del IEPAC, una petición de plebiscito respecto de la obra para el 2019 señala en el Catálogo de Políticas Públicas como: "Reconstrucción del arco de la entrada de Motul en la calle 29 del municipio de Telchac Pueblo". Recibida la petición, el Instituto procedió a la verificación del cumplimiento de requisitos y posteriormente, a la declaración de admisión.

El municipio cuenta con un total de 2734 ciudadanas y ciudadanos inscritos en la Lista Nominal. De conformidad con la Ley Estatal de la materia, para que una solicitud de plebiscito sea admitida, se requerirá entre otras cosas, un porcentaje de firmas del 10% de la ciudadanía inscrita en la Lista Nominal en los municipios con hasta 3 mil ciudadanos. En este sentido, las y los solicitantes de Telchac Pueblo debían recabar un mínimo de 274 firmas que respalden la petición. Siendo el caso que un total de 329 ciudadanas y ciudadanos respaldaron la petición de plebiscito y, posterior a la verificación de firmas que realizó el IEPAC, el Consejo General determinó que 299 de las 329 firmas presentadas cumplían con todos los requisitos, por lo que la petición fue admitida.

Sin embargo, a la autoridad electoral le fue notificado mediante oficio de fecha 11 de marzo de 2019, un escrito del Presidente Municipal de Telchac Pueblo mediante el cual manifestaba que durante el año que cursa, el recurso asignado al municipio será destinado exclusivamente al financiamiento de obras y acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en

pobreza extrema, en los rubros de agua potable, alcantarillado, letrinas y drenaje, infraestructura básica de salud, entre otras. Por lo que, al no encontrarse la obra identificada como “Reconstrucción del arco de la entrada de Motul en la calle 29 del municipio de Telchac Pueblo”, dentro de alguna de las actividades que cubra necesidades básicas, el ayuntamiento no la realizará por no contar con los recursos necesarios.

En ese tenor, el Consejo General del IEPAC mediante acuerdo C.G.008/2019 de fecha 19 de marzo del presente año, procedió a declarar sin materia el plebiscito a celebrarse en el municipio de Telchac Pueblo, determinando no continuar con las etapas del procedimiento de organización del mismo.

2.2 La participación de la ciudadanía en iniciativas populares.

La iniciativa popular es un mecanismo de participación ciudadana que permite a la ciudadanía yucateca la posibilidad de ser parte activa en la creación o derogación de leyes, a través de la presentación de proyectos o propuestas.

Cuando las iniciativas o propuestas se refieran a bandos y reglamentos municipales, la autoridad competente para su recepción será la Secretaría Municipal correspondiente. Para que dichas iniciativas o propuestas sean admitidas requerirán el respaldo de la ciudadanía en los siguientes porcentajes:

Municipios con hasta	% de la LNE
10 mil ciudadanos	2%
50 mil ciudadanos	1%
Más de 50 mil ciudadanos	0.5%

A doce años de la entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, la ciudadanía ha presentado ante el IEPAC 3 iniciativas ciudadanas: una en 2009 y 2 en 2011.

La primera iniciativa fue presentada el 06 de marzo de 2009, por la Organización “Red Pro Yucatán” que agrupa a 40 asociaciones civiles interesadas en el desarrollo social y salud pública de nuestra entidad. La iniciativa consistía en la propuesta de reforma a la Constitución Política del Estado de Yucatán y el Código Civil del Estado de Yucatán, a fin de fortalecer la unión matrimonial como institución jurídica de orden público e interés social formada únicamente por la unión de un solo hombre y una sola mujer que constituye la base de la sociedad, fundada en el amor y que tiene como fines esenciales la procreación, la asistencia y apoyo mutuos y el desarrollo integral de la niñez. Atendiendo a lo mandado por la Ley Estatal de la materia, para el ejercicio de este mecanismo se requiere del 0.3 % de firmas de la ciudadanía inscrita en el Listado Nominal

(en ese entonces 3,500 ciudadanas y ciudadanos para este caso), pero fueron recabadas 9,703 firmas. Dicha iniciativa fue revisada y estudiada por el otrora IPEPAC y se determinó que cumplió con todos los requisitos de Ley y en consecuencia, mediante acuerdo C.G.-013/2009 del Consejo General, se ordenó el envío de dicha Iniciativa al H. Congreso del Estado para los efectos legales correspondientes.

En fecha 02 de junio de 2011, se presentó ante este Órgano Electoral la segunda Iniciativa Popular por parte de la agrupación denominada “Proyecto Yucatán A.C”, en la que se proponía una adición a la “Ley para la Protección Social de las Personas en Edad Senescente del Estado de Yucatán”, en el sentido de recibir una pensión. Previa revisión del cumplimiento de los requisitos de la Ley de la materia, mediante acuerdo del Consejo General C.G.-007/2011 de fecha 12 de julio de 2011 fue aprobada la admisión de la iniciativa y turnada al H. Congreso del Estado para el correspondiente procedimiento Legislativo. Asimismo, se sumó a las iniciativa anterior, la presentada por la misma agrupación denominada “Proyecto Yucatán A.C”, mediante la cual proponía la inclusión en el artículo 3 dentro del capítulo II “De los Derechos de las Personas en Edad Senescente”, dicha Iniciativa fue admitida por el Consejo General mediante acuerdo C.G.-027/2011 de fecha 05 de octubre de 2011 y turnada al H. Congreso del Estado para su trámite correspondiente, el día 07 de octubre del mismo año.

Hasta la presente fecha el Instituto no ha declarado improcedente ninguna solicitud de Iniciativa Popular.

2.3 El referéndum

La Ley de Participación Ciudadana de Yucatán, regula el plebiscito como un mecanismo que permite recabar la opinión de la ciudadanía sobre el contenido total o parcial de las reformas a la Constitución, así como de la creación, derogación o reformas a las leyes o decretos que acuerde el Poder Legislativo, o el Ayuntamiento respectivo, cuando se trate del Bando de Policía y los reglamentos municipales. Cuando la consulta pública verse sobre reformas a la Constitución y demás leyes estatales, se requerirá, al menos, el 2% de la ciudadanía inscrita en el Listado Nominal de Electores. Si la realización de la consulta ciudadana es respecto del Bando de Policía y gobierno y reglamentos municipales, se requerirán los mismos porcentajes señalados para el plebiscito. Desde la entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana en Yucatán hasta la fecha de elaboración del presente estudio, el IEPAC no ha recibido solicitud alguna de Referéndum.

3. La participación ciudadana en Yucatán y su relación con el marco normativo.

La Ley de Participación Ciudadana que regula el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán data del año 2007. A 12 años de su entrada en vigor, la ciudadanía ha hecho uso de 2 de los 3

mecanismos que contempla. El plebiscito ha sido de los más solicitados ante el IEPAC pero en relación con el tiempo que lleva vigente la norma, podría parecer poco el interés de la ciudadanía de querer organizarse y pedir someter a consulta algún acto o política pública. O tal vez, podría tratarse de una especie de consentimiento o aprobación de los actos que los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado emprenden para mejorar la calidad de vida de los municipios.

Lo cierto es que un factor que propicia el poco uso de los mecanismos de participación ciudadana, es el desconocimiento de la norma. Ante ello, el IEPAC contempla en los planes de trabajo de la Comisión Permanente de Participación Ciudadana, acciones y estrategias para impulsar los mecanismos y empoderar a la ciudadanía para hacer uso de ellos. Sin embargo, eso no resulta suficiente si entendemos que la participación ciudadana va más allá del ejercicio de uno u otro mecanismo. La participación ciudadana implica tener una cultura democrática que se forja desde el hogar, se afianza en las escuelas y se refuerza a través de las instituciones.

La Ley Estatal de la materia permite a la ciudadanía yucateca involucrarse en las decisiones más trascendentes de la vida económica y social del Estado y de cada municipio. Sin embargo, las necesidades actuales rebasan el alcance de la propia Ley lo que hace necesaria una revisión exhaustiva de los procedimientos así como de los mecanismos que hoy contempla.

CONCLUSIONES

Resulta pertinente atender los vacíos legales de la Ley de Participación Ciudadana que regula el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular en el Estado de Yucatán, pues en la medida en que la ley de la materia contemple diversas formas de participación y procedimientos, la ciudadanía podrá tener un real y efectivo involucramiento y participación en las decisiones más trascendentes para la vida social y económica del Estado y sus municipios.

Para impulsar los mecanismos de participación ciudadana con que actualmente la ciudadanía yucateca cuenta, es preciso que las instituciones garantes de los derechos políticos electorales y que tienen como eje central el fortalecimiento de la vida democrática, como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, concentren sus esfuerzos en crear una cultura democrática entre la ciudadanía a través de programas de formación ciudadana, foros, talleres y pláticas que permitan la interacción entre ciudadanas y ciudadanos y el conocimiento puntual de la ley de la materia y las formas de organizarse como sociedad para activar cualquiera de los 3 mecanismos. Estas interacciones y adquisición de conocimientos, permitirán que las ciudadanas y ciudadanos acudan empoderados a los Centros de Opinión cuando se realice alguna consulta, porque sabrán que de esa forma se construye el municipio y el Estado que desean y que su participación fortalece a las instituciones y legitima los actos de su gobierno.

Es un camino que tomará su tiempo recorrer, pero el compromiso que cada cual asuma desde el ámbito que le toque, logrará consolidar un estado democrático que se fortalece por la participación directa de las y los ciudadanos que lo integran.