



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la  
Independencia de México"

"2021, Año de las Culturas del Norte"

**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

**H. CONGRESO DEL ESTADO  
P R E S E N T E . -**

**ACUERDO No.  
LXVI/NTIMP/0871/2021 XIV P.E.  
MAYORÍA**

La Comisión de Participación Ciudadana, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 y 58 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; los artículos 87, 88 y 111 de la Ley Orgánica, así como por los artículos 80 y 81 del Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias, ambos ordenamientos del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua; somete a la consideración del Pleno el presente Dictamen, elaborado con base en los siguientes:

**ANTECEDENTES**

I.- Con fecha 17 de agosto de 2020, la Diputada Amelia Deyanira Ozaeta Díaz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó iniciativa con carácter de decreto, a fin de adicionar el artículo 25 bis a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, con el objetivo de que los procedimientos de Participación Política no sean un instrumento de promoción de la imagen personal del Ejecutivo Estatal, de los titulares de los Ayuntamientos o de los logros de la Administración Estatal y/o Municipal.

II.- La Presidencia del H. Congreso del Estado, con fecha 24 de agosto de 2020, y en uso de las facultades que le confiere el artículo 75, fracción XIII, de la Ley Orgánica



**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

del Poder Legislativo, tuvo a bien turnar a esta Comisión de Dictamen Legislativo la iniciativa de mérito a efecto de proceder al estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente.

III.- La iniciativa se sustenta en el siguiente argumento:

*"¿Qué ha motivado que los gobiernos acepten y promuevan la participación ciudadana?, una sociedad civil organizada consciente de que la ciudadanía tiene derecho a ser escuchada y consultada sobre asuntos de interés general. Los gobiernos han sido acompañantes, no promotores, porque son los ciudadanos quienes no se han confirmado con la democracia representativa, sino que han buscado una democracia participativa.*

*La Ley de Participación Ciudadana de hace dos años, dispuso la participación colectiva como un derecho humano en todo el estado. Ahí encontramos instrumentos como el plebiscito y referéndum, la revocación de mandato, la iniciativa ciudadana, presupuestos participativos, audiencia pública y cabildo abierto. Todos ellos pensados en brindar herramientas para que la ciudadanía se sume a las decisiones que antes solo estaban en manos de actores políticos, es decir, en una participación real y genuina que permitiera a los ciudadanos y ciudadanas interesados, ser partícipes y no solo espectadores.*

*Todos estos instrumentos buscan terminar con la hegemonía del poder de la clase política y redistribuirlo, buscan incluir a todas y todos los ciudadanos interesados en su entorno en decisiones que los afectan directamente, dándoles con ello legitimidad, buscan además la integración de las comunidades en pos de un desarrollo conveniente para todos sus habitantes.*



"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la  
Independencia de México"

"2021, Año de las Culturas del Norte"

**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

*Así, hemos sido testigos de la promoción de procedimientos de participación política, en específico, del plebiscito y la revocación de mandato aún en proceso, como mecanismos que le permiten a la ciudadanía manifestar su opinión dentro de los márgenes que permite la Ley Estatal de Participación Ciudadana y los Reglamentos correspondientes, sobre las acciones y decisiones llevadas a cabo por las autoridades gubernamentales.*

*Según lo estipulado en la Ley de Participación Ciudadana, la autoridad sobre la que recae el procedimiento debe dar a conocer la obra o acto que es sometido a consulta pública, en el caso del plebiscito, este debe ser llevado a cabo de una manera objetiva y estar dirigido concretamente a informar qué obra o acción se pretende realizar, costo y características, es decir, datos que resulten necesarios para que los ciudadanos puedan tomar una decisión de si están a favor o en contra de que este se lleve a cabo.*

*Sin embargo, como claramente se pudo observar dentro del procedimiento de plebiscito relativo a la concesión del servicio de alumbrado público denominado "Iluminemos Chihuahua", hubo un gran derroche de recursos para la promoción de la imagen de la Administración Municipal, dejando a un lado la naturaleza del acto que se llevaba a cabo, buscando incluso influir en la votación de la población, lo cual evidencia la desigualdad ya que nunca se comparará el recurso con el que cuenta el Gobierno con el que pudieran disponer los ciudadanos, de ahí la naturaleza de que sólo se informe el acto sujeto a consulta.*

*Este botón de muestra es una alerta que no debemos dejar pasar, pues quedó demostrado que un mecanismo tan noble como este, puede ser utilizado para promover la imagen de los ejecutivos estatales y las administraciones que encabezan, inclusive si no resultan ganadores, como fue el caso del proyecto "Iluminemos Chihuahua". Es necesario por ello revisar que la naturaleza y el espíritu con que fueron pensados y plasmados,*



"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la  
Independencia de México"

"2021, Año de las Culturas del Norte"

**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

*continúe y no se conviertan en instrumentos del poder más que de la  
democracia.*

*Es por ello que cualquier laguna o interpretación sesgada en la legislación  
que pudiera ser aprovechada por las autoridades gubernamentales para  
utilizar los mecanismos de participación política para promover su imagen,  
de la administración o para tratar de influir en la ciudadanía en cuanto al  
sentido de su voto, rompe con el principio o naturaleza de la propia ley, pero  
sobre todo de la participación ciudadana y trastoca el sentido de abrir los  
actos de la autoridad a la población.*

*Por lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto en los artículos  
invocados en el proemio, someto a consideración de esta Honorable  
Asamblea, el siguiente:*

**DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.** - *Se adiciona el artículo 25 bis a la Ley de Participación  
Ciudadana del Estado de Chihuahua, quedando de la siguiente manera:*

**Artículo 25 bis.**

*Cuando se lleve a cabo cualquier instrumento de participación política,  
durante todo su proceso las autoridades tanto Estatales como Municipales,  
se abstendrán de llevar a cabo actos en los cuales se promueva la imagen  
del Titular del Ejecutivo Estatal, del Titular de la Presidencia Municipal, de  
cualquier Funcionario Público sea Estatal o Municipal, así como de los logros  
de la Administración Estatal o Municipal.*

*Las autoridades Estatales y/o Municipales durante todo el proceso llevarán  
a cabo la difusión del acto sometido a consulta, informando únicamente el  
contenido del mismo o bien de la obra que se pretende llevar a cabo, sin*



**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

*buscar influir en el sentido de la votación de la ciudadanía.*

**TRANSITORIOS**

**ÚNICO.** - *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.*

**ECONÓMICO.** - *Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para que elabore la Minuta de Decreto en los términos correspondientes”.*

IV.- Ahora bien, al entrar al estudio y análisis de la referida iniciativa, quienes integramos esta Comisión, formulamos las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

I.- Al analizar las facultades competenciales de este Alto Cuerpo Colegiado, quienes integramos la Comisión de Participación Ciudadana, no encontramos impedimento alguno para conocer del presente asunto.

II.- La activa participación de la ciudadanía en los asuntos y las decisiones públicas, es fundamental en una democracia. Sin duda, el voto es el mecanismo más conocido de participación; al tenor, en una sociedad democrática se puede advertir la ~~intervención en los asuntos públicos, más allá de las elecciones.~~ Por esta razón, la incorporación de los mecanismos de participación ciudadana adicionales al sufragio, adquieren tal relevancia.





**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

En este contexto, se identifican dos categorías de participación ciudadana, la primera: es la que se realiza la ciudadanía para incidir en la conformación de los órganos de gobierno, mediante la selección de sus representantes en votaciones, es decir, dar su apoyo a candidatos o partidos políticos, e incluso, postularse por medio de candidaturas independientes. La segunda: tiene que ver con la posibilidad de incidir en el diseño de políticas públicas, y en la aprobación de leyes y reglamentos.

Lo anterior, se realiza mediante instrumentos que permiten la intervención de la ciudadanía de manera directa. Los principales mecanismos de esta segunda categoría son, la iniciativa ciudadana y las distintas formas de consulta popular (incluyendo el referéndum y el plebiscito).

III.- Ahora bien, atendiendo la pretensión en el cuerpo de la iniciativa, resulta conveniente referir la naturaleza de cada uno de los instrumentos de participación en los procesos de toma de decisión, lo anterior, a efecto de observar si los mismos, pueden ser sujetos o no, de la promoción de la imagen del Titular del Ejecutivo Estatal, del Titular de la Presidencia Municipal, o de cualquier otra persona funcionaria pública, ya sea Estatal o Municipal.

En un primer término, el referéndum, a diferencia de una votación por un partido o candidato, resulta una votación directa, relativa a un tema en específico, de tal



**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

modo, que es considerado una vía idónea para preguntar a la ciudadanía acerca de temas de gran relevancia; es decir, *"sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad"*.<sup>1</sup>

La variación entre marcos legales, da pie a varios tipos de referéndum o formas de clasificarlos. Este instrumento, es obligatorio cuando la ley obliga al Estado, a someter a votación popular, una decisión de gran trascendencia, por otra parte, también existen referéndums opcionales, que se dividen entre los convocados por alguna rama del gobierno (Ejecutivo o Legislativo en los distintos ámbitos de gobierno), y los convocados por la sociedad. Estos últimos, se consideran abrogativos, cuando buscan eliminar una ley o norma vigente, o bien, cuando buscan rechazar una legislación nueva, antes de que entre en vigor. Dependiendo del marco legal, los resultados pueden o no, generar obligaciones específicas para los gobernantes.

A la luz de lo anterior, el marco legal de los referéndums, debe establecer criterios en dos cuestiones adicionales, que a su vez repercuten en su accesibilidad y eficacia, como instrumentos de democracia directa. La primera, se refiere a los temas que pueden ser sometidos a votación. Con frecuencia, disposiciones fiscales, asuntos relacionados con la protección de derechos humanos y temas estrechamente vinculados con la seguridad nacional, no pueden ser sujetos a referéndum. La segunda, tiene que ver con el marco legal, que debe establecer los requisitos tanto

<sup>1</sup> Merino 2001, página 37.



**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

para convocar un referéndum, como para calificar el sentido del resultado, incluyendo si es vinculante o no.

**IV.-** En este orden de ideas, el plebiscito, es el antecedente histórico del referéndum, toda vez que fue establecido por las autoridades de la antigua Roma, como una forma de legitimar sus decisiones ante la asamblea de plebeyos, y posteriormente, se consolidó como un mecanismo para "*definir problemas de soberanía*".<sup>2</sup> Ejemplos de su uso en la historia abundan, y muchos están estrechamente vinculados con procesos de definición de pertenencia, anexión o secesión territorial.

En la actualidad, no hay una definición única, y su uso presenta gran variación en los marcos legales en que está incluido. Una definición muy general lo describe como un instrumento que "*propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas*".<sup>3</sup> Un vistazo al uso de referéndums y plebiscitos a lo largo del tiempo, y en diversos países, permite concluir que ambos someten a consideración de la ciudadanía, la aprobación o el rechazo de algún asunto de gran importancia para la vida pública.

**V.-** Por otra parte, la iniciativa ciudadana, es el instrumento que le permite a la sociedad proponer modificaciones al marco legal. Existen fundamentalmente dos criterios para clasificarla, por un lado, está la naturaleza de la norma propuesta y los

<sup>2</sup> Prud Homme 2001, página 23

<sup>3</sup> Marino 2001, página 21





**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

límites de materias que se pueden someter a votación (por ejemplo, constitucional, legal, regulatoria); por el otro, si es directa (si se representa ante el electorado, sin pasar por las y los legisladores). Este mecanismo otorga a la ciudadanía una vía de incidencia directa en el proceso legislativo, y en la construcción del marco normativo de su entorno.

El marco legal que regula las iniciativas ciudadanas, es clave para su efectividad, como instrumento de participación ciudadana. Los factores a considerar, son los requisitos para que una propuesta sea admitida, que normalmente incluyen tres aspectos. El primero, es el número de firmas que deben ser reunidas para su calificación, la cual depende frecuentemente de la naturaleza de la propuesta.<sup>4</sup> El segundo, es el periodo que se otorga a los promotores de la iniciativa, para recabar las firmas de apoyo correspondiente. El tercero, es si las firmas deben de cumplir con algún criterio de distribución territorial. Otra definición importante es, qué proporción de votos o nivel de participación es necesaria para que una iniciativa sea considerada válida y vinculante.

**VI.-** Finalmente, la revocación de mandato se define como el procedimiento institucional que permite la remoción de los representantes electos por parte de sus electores.<sup>5</sup> Este instrumento, otorga a la población la facultad de dejar sin efecto, el

<sup>4</sup> Smith 2009, 113.

<sup>5</sup> Nohle, Dieter, Diccionario de ciencia política, México, Porrúa, 2006, pág. 126.



"2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la  
Independencia de México"

"2021, Año de las Culturas del Norte"

**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

mandato del titular de un cargo de elección popular, como resultado de un proceso de consulta también popular, de este modo, se trata de una figura de defensa de la ciudadanía, frente a los gobernantes.

De acuerdo con la definición propuesta, pueden clasificarse los siguientes rasgos característicos de este mecanismo jurídico-constitucional:

- a) Es un derecho político reconocido a la ciudadanía, previsto constitucional y legalmente.
- b) Tiene por objeto la destitución de una persona servidora pública de elección popular, antes de que expire el periodo de su mandato.
- c) Requiere el acuerdo de la mayoría del electorado, en la participación del proceso revocatorio, atendiendo el porcentaje que para tal efecto se establezca en el ordenamiento jurídico correspondiente.
- d) Su carácter vinculante depende de la determinación de la propia Constitución.

**VII.-** En razón de lo anterior, una de las claves de la efectividad de estos mecanismos, es la posibilidad de que los resultados sean vinculantes. Al tenor, otro factor que incide en la efectividad, es el conjunto de requisitos que deben de observarse para que la sociedad utilice o ejerza los mismos. En el ámbito internacional, nacional y local, la recolección de firmas de apoyo, es el principal requisito, y se observa lo siguiente: a) porcentajes, ya sea del electorado en el padrón o de participación en elecciones



“2021, Año del Bicentenario de la Consumación de la  
Independencia de México”

“2021, Año de las Culturas del Norte”

## COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA LXVI LEGISLATURA CPC/06/2021

anteriores, y b) números absolutos de firmas.

En este orden de ideas, advertimos que la participación ciudadana, es la intervención de la ciudadanía, en actividades que influyen en la agenda pública, en defensa y promoción de los intereses sociales. <sup>6</sup> De esta forma, La participación de la sociedad en la vida pública, se torna imprescindible, y además es exigida por ella misma, esto es debido a que la información en todos los ámbitos de la vida pública, es cada día más accesible. Las tecnologías y los diversos canales de comunicación, han facilitado a la ciudadanía, participar en la determinación de los procesos que lo gobiernan, en la definición del marco social y político en el que vive, y en la priorización de acciones e inversiones que apunten a una mejor calidad de vida, a un desarrollo equitativo, transparente y sustentable.

**VIII.-** Atendiendo lo previamente expuesto, y en la naturaleza de la iniciativa que hoy nos ocupa, coincidimos que los instrumentos de participación política previamente referidos y regulados en nuestro ordenamiento jurídico local, observamos que los objetivos comunes es lograr un desarrollo local, sustentable y eficaz, por medio del uso y aplicación de políticas y estrategias democráticas, que incorporen a la ciudadanía, en la participación de soluciones que aquejan principalmente a la propia sociedad. ~~En este contexto, se advierte la imposibilidad jurídica y material, que los mismos sean utilizados como actos de promoción y/o divulgación, de las acciones o logros~~

<sup>6</sup> Jiménez, Mónica y Mujica, Pedro "Participación Ciudadana y Cohesión Social" Corporación PARTICIPA, Santiago, 2003.



**COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
LXVI LEGISLATURA  
CPC/06/2021**

institucionales de las propias administraciones en turno.

En virtud de lo anterior, la Comisión de Participación Ciudadana somete a la consideración de esta Soberanía el presente proyecto con carácter de:

**ACUERDO**

**ÚNICO.-** La Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Chihuahua, estima improcedente la pretensión planteada en la iniciativa 2065, a efecto de adicionar el artículo 25 bis a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, con el objetivo de que los procedimientos de Participación Política no sean un instrumento de promoción de la imagen personal del Ejecutivo Estatal, de los titulares de los Ayuntamientos o de los logros de la Administración Estatal y/o Municipal, toda vez, que atendiendo la naturaleza de los mismos, se advierte la imposibilidad jurídica y material, para los fines previamente referidos.

**ECONÓMICO.** - Aprobado que sea, tórnese a la Secretaría para los efectos legales correspondientes.

D a d o en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en la ciudad de Chihuahua, Chih., a los 30 días del mes de agosto del año 2021.



COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA LXVI LEGISLATURA CPC/06/2021

Así lo aprobó la Comisión de Participación Ciudadana, en reunión de fecha 06 de agosto del año 2021

POR LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

	INTEGRANTES	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
	DIP. FERNANDO ÁLVAREZ MONJE PRESIDENTE			
	DIP. JANET FRANCIS MENDOZA BERBER SECRETARIA			
	DIP. JESÚS ALBERTO VALENCIANO GARCÍA VOCAL			
	DIP. MIGUEL FRANCISCO LA TORRE SÁENZ VOCAL			
	DIP. ROSA ISELA GAYTÁN DÍAZ VOCAL			

Las presentes firmas corresponden al Dictamen con carácter de acuerdo, en virtud del cual, se estima improcedente la pretensión de la iniciadora, a efecto de adicionar el artículo 25 bis a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, atendiendo a los argumentos previamente vertidos en el cuerpo del dictamen.