



BENEMÉRITA
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE DERECHO

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE
PUEBLA: ANÁLISIS JURÍDICO - POLÍTICO DE SU
IMPLEMENTACIÓN.

NOVIEMBRE 2023

TESINA PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE
LICENCIATURA EN DERECHO

PRESENTA

VÍCTOR AGUIRRE MERCHANDT

DIRECTOR DE TESINA

DR. MARCOS GUTIÉRREZ AYALA.

ASESORES DE TESINA

DR. VALENTÍN ARMENTA RAMIREZ

DR. GABRIEL PÉREZ GALMICHE

Voto Aprobatorio.

Puebla, Puebla, Lunes 18 de diciembre 2023.

Mtra. Georgina Tenorio Martinez
Directora de la Facultad de Derecho
De la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
PRESENTE

At'n Mtra. María Dolores Ramírez Polo
Coordinadora de Titulación y Egreso
De la Facultad de Derecho

Por este medio, les envío un cordial saludo, al tiempo que hago de su conocimiento que el alumno **VÍCTOR AGUIRRE MERCHANTT**, de la **LICENCIATURA EN DERECHO**, con número de matrícula: **201323944**, ha concluido su trabajo de Tesina titulado **"LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE PUEBLA: ANÁLISIS JURÍDICO – POLÍTICO DE SU IMPLEMENTACIÓN "**, del cual he fungido como **DIRECTOR** de Tesina.

Dicho lo anterior, la tesina reúne los requisitos metodológicos, de contenido y forma, por lo anterior, emito el presente **VOTO APROBATORIO** para que el/la pasante pueda continuar con los trámites administrativos de titulación.

Sin más por el momento, agradezco su apoyo en este proceso, y quedo atenta a sus comunicaciones.



DOCTOR MARCOS GUTIÉRREZ AYALA

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo está dedicado a mi abuelo Don Enrique Aguirre Gutiérrez, quien desde que me enseñó a caminar, andar en bicicleta y hasta el último día de su vida, me otorgó todo su cariño, así como su aliento y motivación para no desistir en la escuela, siempre buscando el objetivo de forjar en mí la perseverancia. Agradezco también a mi medio hermano “Gerar” que se me adelantó sin ver todo el legado que dejó en mí, a quien siempre admiré, pues fue un pilar y maestro para mí.

Gracias, pero muchas gracias a mi querida Madre Patricia Aguirre Merchandt, quien me ha dado la oportunidad de vivir todo el cariño, enseñado a estudiar más idiomas y conocer gente maravillosa alrededor del mundo, un gran referente de que el bien y la paz pueden triunfar siempre que se conserve la esperanza. A mi abuela que siempre me ha defendido de injusticias. A mi novia Erika Luna quien es un cúmulo de virtudes y conocimiento en la administración pública y me ha enseñado el valor del amor y cariño. A mis brillantes maestras y maestros a quienes recuerdo con mucha alegría en cada momento cuando tengo que resolver cualquier problema en mi vida profesional. Agradezco también al C. Ex-Gobernador del Estado de Puebla Luis Miguel Barbosa Huerta, quien me abrió las puertas en su Gobierno, e hizo posible que yo conociera el servicio público desde abajo y poder así, desarrollarme profesionalmente para lograr consolidar mi proyecto de vida.

Agradezco a la apreciable Maestra Janet Blázquez Bonilla por brindar un fuerte acompañamiento durante el proceso de carrera y diplomado, así como a la Maestra Ma. Dolores Ramírez Polo por su amabilidad y claridad en cuestiones para mi Titulación. Del mismo modo, afirmo que no tengo como agradecer el valioso apoyo a mi Director del presente proyecto, me refiero al distinguido Doctor Marcos Gutiérrez Ayala, por ser un guía excepcional y brillante Académico capaz de resolver cualquier duda e inquietud, quien posee una responsabilidad enorme dentro de mi querida Facultad de Derecho, a la que también le debo un sinnúmero de sentimientos que atesoro en mi interior. No sin demeritar, mi profundo

agradecimiento también a mis revisores Dr. Valentín Armenta Ramírez, Dr. Gabriel Pérez Galmiche.

Desde que salí de mi natal pueblo Tlatlauquitepec, Puebla, he tenido la visión desde mi trinchera, de transformar la burocracia para volverla más accesible, muy cercana a la ciudadanía, eliminando las barreras de comunicación y arrogancia de las autoridades tradicionales. Con la plena esperanza única de que sólo participando se puede lograr. La idea es generar la visión de Democratizar las oportunidades para todas y todos. Por lo cual no puedo dejar de agradecer el cariño y el aprendizaje obtenido de mis profesores del pueblo. Sin más preámbulo, doy inicio a la exposición de la presente Tesina.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I GENERALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- I. Generalidades de la Democracia y Mecanismos de Participación Ciudadana.....1
- II. Participación Ciudadana en México y América Latina.....12
- III. Análisis de la Participación Ciudadana desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos.....22

CAPÍTULO II IMPLEMENTACIÓN DE UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE PUEBLA.

- I. Visión Política de la Participación Ciudadana y el ejercicio público de la misma.....28
- II. Iniciativas de Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Puebla..... 38
- III. La implementación de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla.....49

CAPÍTULO III MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

- I. Referéndum.....59
- II. Plebiscito.....66
- III. La Iniciativa Popular.....76

CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

CONCLUSIÓN.....79

PROPUESTA.....81

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....83

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación busca manifestar un breve, pero exhaustivo análisis jurídico – político en la implementación de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla. Agotando información dominante y determinante sobre Participación Ciudadana en América Latina, con el objetivo de utilizar razonamientos que nos permitan deliberar opiniones en el escenario local y/ o estatal en el presente siglo XXI. Apelando a los intereses de una ciudadanía tecnológicamente informada, que guarda bajo sus más grandes anhelos, el deseo de que sus derechos se consagren en la vida pública, tomando acción en conjunto con las autoridades de representación (que directamente son elegidas de manera democrática) para hacer valer las decisiones de relevancia social en la vida pública.

Es fundamental señalar que este importante reporte técnico tiene como objetivo fundamental hacer un análisis profundo, para destacar la instrumentación de una Ley de Participación Ciudadana en la Entidad Federativa de Puebla, partiendo de un enfoque de perspectiva de género y derechos humanos. Así mismo, una dirección consistente en la elaboración del proyecto significa guiar el análisis hacia la hipótesis de gran relevancia para satisfacer una necesidad con la implementación de dicha Ley en el Estado de Puebla, México.

Actualmente la democracia representativa, ha tenido un déficit para con la sociedad que la ha adoptado. Se percibe, en la mayoría de los casos, un clima de animadversión ciudadana con la implantación de políticas públicas tradicionales inclinadas a la búsqueda del desarrollo personal y de las comunidades, así como también, baja credibilidad en las instituciones y disminución en la participación ciudadana.

Existen bastantes elementos para sostener que no se cuenta con una cultura política Democrática, lo que se traduce en una baja participación de los ciudadanos en la vida pública. Uno de estos elementos es la importancia de las emociones en la política y es claro que existen diferentes emociones contrarias a la razón como son el enojo, la ira, ansiedad, miedo, desilusión, coraje, desconfianza,

insatisfacción e incertidumbre, entre otras. Estas se traducen en una desconfianza en las instituciones, partidos y actores políticos; ejemplo de ello es que la sociedad sólo percibe una confianza de manera interpersonal y ésta siente que contribuye más fuera del espectro de una institución que siendo activamente partícipe dentro de ella. Aunado a ello está la sensación de no titularidad de sus derechos políticos, por lo que consideran que no los pueden ejercer plenamente. Por lo anterior es importante conocer cuáles son las necesidades primarias que los ciudadanos consideran debe cubrir el gobierno, ejemplo: vigilar la seguridad de las personas, impartir justicia, propiciar el desarrollo económico y resolver problemas sociales. Aparentemente se tiene una sensación de que el gobierno no satisface estas necesidades primarias, muchas de ellas reconocidas incluso en el marco Constitucional.

Una sociedad democrática participativa o deliberativa supone la multiplicación de los espacios de debate público y eso es algo que el proceso de transición de la democracia no ha logrado construir; existe una pauperización del extracto social; las políticas en materia de formación cívica han sido insuficientes. Uno de los principales pasos a seguir es una política pública que fortalezca la formación cívica, así como la incorporación en las leyes reglamentarias sobre su difusión.

Por ello es menester mostrar en estas líneas la visión política de la participación ciudadana, así como subrayar y exponer los mecanismos de participación ciudadana logrando puntualizar tanto su bondad como funcionamiento en la esfera pública.

Esta Tesina concluirá con la inferencia que es basada desde el punto de vista jurídico – político, para poder sustentar las bases de una opinión objetiva y una propuesta para que se implemente en la siguiente legislatura de nuestra Entidad Federativa la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla.

Víctor Aguirre Merchandt

CAPÍTULO I GENERALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

I. Generalidades de la Democracia y Mecanismos de Participación Ciudadana.

Con el objetivo de entrar en materia, iniciaré definiendo la Participación Ciudadana, citando a Azucena Serrano Rodríguez nos indica que:

“La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública”¹.

Para poder comprender la Participación Ciudadana como un concepto, es muy importante conocer y resaltar los orígenes de la misma, la cual es fenómeno de la democracia. La idea del Estado democrático conlleva el destacar dos de los elementos del estado: poder y población. El primero de ellos parte de desde una óptica que permita conocer su división, y extraer de ella al poder del Estado para la toma de decisiones.

El Estado y la política tienen en común su referencia a este fenómeno del poder; que en griego refiere a *fuera* y *potencia*. Surgieron así antiguas formas de gobierno como aristocracia, democracia, olocracia, monarquía, oligarquía, para indicar las formas y en quien radicaba el poder. Tradicionalmente la figura de Estado es conocido como el detentador del poder supremo; por lo que, en el aspecto político, es el que permite definir la formación, distribución y ejercicio de poder. En la filosofía política, se distinguen tres teorías fundamentales del poder, siendo estas: *sustancialista, subjetivista y relacional*.

¹ Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, *Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos núm. 34 (enero-abril, 2015): 93-116*, México, UNAM, 2011, p. 96.

Interpretación *sustancialista* de Hobbes², hace referencia a los medios que tiene el presente para obtener el bien futuro, se entiende como el mecanismo que sirve para alcanzar lo que es el objeto de nuestro deseo; el poder consiste en la producción de efectos deseados, se puede adoptar en formas de poder físico y constrictivo, como el poder militar.

En la interpretación *subjetivista* que expone Locke³, el poder no entiende la cosa que sirve a alcanzar el objetivo, sino la capacidad del sujeto para obtener ciertos efectos.

Por último, la interpretación *relacional*, concede un concepto de poder entendido como la relación entre dos sujetos, de los cuales el primero obtiene del segundo un comportamiento que este de otra manera no habría realizado.

Así mismo, el campo teórico permite apreciar *Tres Formas de Poder*⁴ las cuales contribuyen en conjunto a instituir y mantener sociedades, de desiguales divididas en fuertes y débiles, con base en el primero, en ricos y pobres, en sabientes e ignorantes con base en el tercero, genéricamente entre superiores e inferiores. Estas son las siguientes:

Poder económico: esta forma, se vale de la posesión de ciertos bienes necesarios o considerados como tales.

² Vichinkeski, Anderson, “Los orígenes filosóficos de la noción de soberanía nacional en el contractualismo político de Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLIII*, Chile, 2014, pp. 801 – 819, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n43/a23.pdf>

³ *idem*

⁴ Bobbio, Norberto, “Estado, Poder y Gobierno. Por una teoría general de la política”, *Ed. Fondo de Cultura Económica*, México, 1996, trad. Fernández Santillán, pp. 110 a 114.

Poder ideológico: en este, quien lo detenta se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrina conocimiento, información, o código de conducta, para ejercer influencia sobre los miembros de un grupo para realizar una acción.

Poder político: basado en la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley misma, pues ese poder político está justificado.

El poder es indispensable si se le considera como fuerza necesaria para ejecutar las decisiones tomadas con autoridad por los detentadores del poder. El poder es la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre otros, y que actualmente éste se encuentra depositado en el sistema jurídico, mientras que la autoridad es la legitimación en la materialización de éste, es decir, independientemente de su fuente es legítimo su ejercicio.

Por otro lado, como ya lo señalaba al inicio, el segundo elemento del Estado que representa importancia para la presencia de la democracia es la población. Las democracias tienen como función central la búsqueda de mejores condiciones de vida para el pueblo. Ahora bien, aunque el pueblo es la fuente de la soberanía, entendida ésta como la máxima autoridad que existe en dentro de una organización política, es además el destinatario de las acciones públicas del Estado, es decir, de las tareas que debe realizar para beneficio de toda la comunidad.

La población, siendo la que simboliza el factor humano en el Estado, debe de observarse en un principio desde su connotación como sociedad civil, distinta a la autoridad. Bobbio considera que es necesario conocer el significado de Sociedad Civil, mismo que en un sentido negativo, se entiende por Sociedad Civil a la Esfera de las Relaciones Sociales que no está regulada por el Estado.⁵

⁵ Bobbio, Norberto, en Yturbe, Corina, “Pensar la democracia: Norberto Bobbio” *Instituto de investigaciones filosóficas*, 2007, México, UNAM, p. 21, https://www.filosoficas.unam.mx/docs/431/files/Pensar_la_democracia.pdf

El autor Thomas Paine, señala en uno de sus escritos que referente a los Derechos del Hombre: la sociedad es creada por nuestras necesidades, y el Estado por nuestra maldad, porque el hombre es naturalmente bueno y toda la sociedad necesita para conservarse y prosperar, limitar el uso de las leyes civiles para imponer con la coacción el máximo desarrollo de las leyes naturales, que no requieren de la coacción para ser aplicadas.⁶

Por lo tanto, cuando se habla de sociedad civil, hay diversas formas que los individuos establecen para satisfacer sus más diversos intereses y que el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continua, por lo que el autor señala que cuando se trata de sociedad civil se entiende por una subestructura y el Estado como una superestructura.

Asimismo, Bobbio afirma que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, religiosos, ideológicos, por lo que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. De lo anterior, se desprende que son los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan o que se declaran sus representantes al lado de las organizaciones de clase, los grupos de interés, las asociaciones de diversos tipos con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa, de derechos civiles, de liberación de la mujer, los grupos juveniles, etc.

De esta manera, surgen los partidos Políticos, quienes tratan de demostrar que ellos cumplen con la función de seleccionar, agregar y transmitir las reclamaciones de la sociedad civil que se volverán objeto de opinión política, por lo que la sociedad civil domina un lugar reservado para la formación de las peticiones

⁶ Tecuanhuey, Alicia, *et. al.*, "Common Sense en el pensamiento independentista de Mier", *Revista Historia de México*, vol.67, num.3, México, 2018, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-65312018000101135

que se dirigen al sistema político, a las cuales el sistema político tiene la obligación de dar contestación.

Mencionando a Giovanni Sartori, hace ver lo fácil que es la explicación del vocablo, que el problema se soluciona rápidamente, sabiendo que literalmente poder (*kratos*) del pueblo (*demos*), con ellos sólo tenemos la explicación etimológica. La palabra democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno; y ésta sigue siendo la acepción primaria del término.

Considerando al Estado liberal de Bobbio, éste representa una forma que permite mayormente su convergencia con la democracia, ya que en el Estado liberal, permite una mayor repartición o distribución del poder, toda vez que se reconoce la capacidad del pueblo para intervenir en las decisiones de gobierno, que son tomadas en la sociedad, según procedimientos operacionales inspirados en los principios de la soberanía popular, la igualdad política de participación y, principalmente, la prevalencia de la regla de la mayoría dentro de los sistemas electorales. Al respecto Bobbio dice:

“...Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión.”⁷

“...Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la

⁷ Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, *Ed. Fondo de Cultura Económica*, México, 1986, p. 14.

doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sub *lege*, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos "inviolables" del individuo.⁸

Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego. De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático”⁹.

Como se mencionó anteriormente, el Estado liberal ha presentado transformaciones que se traducen en una mayor oportunidad a la democracia, que buscan corregir los aspectos insanos del Estado capitalista, buscando establecer mayores espacios para la participación de la ciudadanía en el ejercicio de gobierno a fin de favorecer a la comunidad en general. Bobbio establece, como se puede apreciar, que el Estado liberal favorece al Estado de derecho y la presencia de un gobierno democrático.

Elías Díaz considera en su texto *Teoría General del Estado de Derecho*, como exigencias imprescindibles de todo auténtico Estado de Derecho el Imperio de la ley; la Separación de poderes; Legalidad de la Administración; Derechos y libertades fundamentales¹⁰.

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem*, p. 15.

¹⁰ Díaz, Elías, “Teoría General del Estado de Derecho”, *Revista de estudios políticos*, 1963, Dialnet-[TeoriaGeneralDelEstadoDeDerecho-2048229%20\(4\).pdf](#)

La democracia directa es una forma de gobierno en la cual el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del poder, y a su vez se define la democracia indirecta o representativa: "Es la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernan"¹¹.

La democracia directa, a su vez, señala los siguientes conceptos, participación: "En principio, significa tomar parte, convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. 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."

Por lo tanto, participación política: "Es un conjunto de actos y actitudes, enfocados a influir de una forma más o menos indirecta, y legal sobre las decisiones del poder, en el sistema político, con la clara intención de preservar o incidir en la estructura del sistema de intereses regularmente dominante"¹².

Todo sistema de representación se sujeta a la política de que no es el pueblo quien gobierna o emite aprobaciones o molestias sino se erige y toma facultad por medio de los representantes del pueblo.

Sin embargo, la delicada concordancia entre representantes y representados nos obliga a cuestionarnos si los mecanismos tradicionales de contribución, como son los comicios y los partidos políticos, son suficientes para una ejecución plena de la ciudadanía o ya están rebasados en la actualidad.

Por ello se recaba la idea de que la sociedad anhela y demanda que los elementos de interés general y colectivo, realmente sean tomados en cuenta por las autoridades que poseen la potestad para estar al frente del poder y son actores en la toma de decisiones. Existe un problema dentro del régimen democrático puesto que se menciona a lo largo del trabajo la idea de una desconexión y poca

¹¹ MERINO, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995, pág. 19-20.

¹² MERINO, Mauricio, Op Cit, pág. 9.

identificación entre la ciudadanía y las autoridades de representación, razón por la cual se deberán buscar implementar los mecanismos necesarios que amortigüen aquellas contradicciones dentro de un sistema político de representación, logrando con ello el funcionamiento correcto de una democracia plena.

Con la democracia participativa se logra beneficiar y enaltecer el compromiso de la democracia directa o semi-directa pues se logra disminuir el sentido de indiferencia al sistema político por darle un papel de toma de acción al ciudadano.

Para la representante argentina en el Senado María M. Odarda en 2017 la Democracia:

“ no es sólo una forma de organización del poder basada en el auto gobierno del pueblo, sino un orden social destinado a la realización plena del ser humano, “cuyos componentes esenciales son definidos e indubitables: estado de derecho, división de poderes, elecciones libres y justas para escoger a los gobernantes, pluralidad de partidos políticos, alternancia en el poder, libertad de expresión y libertad de prensa, libre asociación de los ciudadanos con fines políticos, vigencia y respeto de los derechos humanos”¹³.

Lo anterior expuesto en un proyecto de Ley para la cámara de Senadores y Diputados en Argentina; una definición partiendo a la inversa, pero que funciona como buen referente de la dirección que el sistema democrático debe mantener al margen de la ley para la convergencia de ambos actores (sociedad y gobierno). Así mismo en el mismo dictamen señala que en la historia antigua, se tiene la existencia en Atenas del prototipo de la democracia directa o pura; mientras que en la modernidad, específicamente en algunos cantones de Suiza se mantiene viva; la

¹³ Odarda, M. María, “Iniciativa de Ley”, Argentina, 2017, https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/389961/downloadPdf&ved=2ahUKEwiAuvXN1oiDAXXZh-4BHQtwAiMQFnoECAsQAg&usg=AOvVaw1SfX6LU3G_4thZiaGrQMX

democracia de este tipo “se basa en la consulta previa y la decisión común en cada asunto inherente al gobierno de la comunidad”¹⁴.

La democracia representativa, en cambio, es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes. La representación, como técnica gubernamental de la democracia, afirma la existencia de la Nación y es compatible con la adopción de formas de democracia semi-directa. Es indispensable el principio de separación de poderes, el de la existencia de partidos políticos y el del sufragio.

La democracia semi-directa combina la idea de democracia directa con la de democracia representativa, consagrando el derecho del pueblo a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los órganos del poder en el Estado. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y no el de elegir a los miembros de los órganos democráticos representativos (Legislativo o Ejecutivo).¹⁵

La clasificación de las formas de democracia semi-directa es una discusión abierta, entre otras razones porque, afirma el Profesor Claude Emeri llegó a manifestarse sobre la clasificación en las formas de democracia semi directa, la razón es que “en el origen se trataba de dos procedimientos idénticos de democracia directa por los cuales los ciudadanos mismos participan en la toma de la decisión”¹⁶.

¹⁴ Odarda, M. María, *op. cit.*

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente María de la Luz, “Democracia directa: Referendúm, Plebiscito e Iniciativa Popular”, *Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el primer año de ejercicio de la LX Legislatura*,

Desde hace muchos años, han existido Legisladores que se han pronunciado por instaurar una Ley a nivel Nacional que rija la vida de la Participación Ciudadana instaurando los mecanismos necesarios para cubrir ese vacío jurídico en el mandato Constitucional.

Por su parte el Diputado Federal mexicano Luis Antonio González Roldán al hacer su exposición de motivos sobre una Ley Federal en materia de Participación Ciudadana en 2013 señala que:

La democracia entendida como lo señala el artículo tercero constitucional, "...considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...": es un concepto que va ligado estrechamente con la participación de los ciudadanos dentro del sistema de gobierno. La democracia moderna requiere el establecimiento y permanencia de un gobierno encabezado por ciudadanos, que cuentan con una igualdad de derechos, y que por ende interactúan para decidir lo conducente al Estado. No obstante, desde la concepción clásica de democracia, los ciudadanos integrantes de los demos eran quienes tomaban parte en las decisiones del gobierno y en las acciones¹⁷.

Reformas del Estado y opiniones especializadas. (Actualización) México, 2007, p. 6
<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

¹⁷ "Proponen ley de participación ciudadana", *Políticaspúblicas.com.mx*, 2013, <http://politicaspublicas.com.mx/index.php/noticia/index/930>

De este modo el Legislador González parte de la premisa que el sustento de la democracia recae en la participación ciudadana. En el mismo dictamen, señala también, que la palabra participar y compartir van de la mano dentro de la colectividad, para tomar acción o parte. Contextualizando que la fuente legítima al gobierno es la participación ciudadana, puesto que todo sistema democrático se funda en toda agrupación colectiva que acciona los mecanismos necesarios para la vida pública, y es la ciudadanía misma, la que delibera y elige la implementación del tipo de gobierno que desea que la represente. Subraya además que “de esta forma es que los regímenes que se dicen democráticos y carecen de una participación ciudadana considerable en los asuntos públicos, quedan en entredicho la naturaleza del propio régimen democrático”. Pues recae en la corresponsabilidad que garantice a la ciudadanía el puente entre gobierno y sociedad para conocer del ámbito público fortaleciendo la elección firme de los gobiernos democráticos, así como una rendición de cuentas seria. Por último, engloba la participación en un componente para legitimar la operación de la soberanía, en el manejo, diseño e implementación de políticas públicas que sean sometidas al escrutinio público

Para encontrar una concepción sobre los principales mecanismos de participación ciudadana nos apoyamos de las ideas del Lic. Miguel C. Luna Mendoza, Director de Docencia y Capacitación del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, cuando menciona que:

“El Código Electoral del Estado en su artículo 89, fracción LII, hace referencia sólo del referéndum y plebiscito, y no así de la iniciativa popular, por lo que en la presente propuesta se pretende que la Ley de Participación Ciudadana”, regule los mecanismos siguientes:

a) Plebiscito, a través de este mecanismo los actos de la administración pública son susceptibles a la opinión y consulta de los gobernados.

b) Referéndum, de esta forma y por esta vía, la ciudadanía podrá expresar su punto de vista en relación al contenido de leyes, decretos y reglamentos, a regir en los ámbitos estatal o municipal.

c) Iniciativa popular, misma que abre la oportunidad a los poblanos, de intervenir efectivamente como órganos generadores de leyes y reglamentos que respondan a las expectativas de la vida comunitaria del estado y sus municipios”¹⁸.

Los tres anteriores instrumentos son pieza clave en la participación ciudadana; para entender dichos Mecanismos de participación, se tiene preparado un capítulo al culminar el presente proyecto, en donde habrá oportunidad para describirlos de forma clara y con exactitud sus alcances, así como también explicar el cómo se encuentran configurados jurídicamente en algunas legislaciones en la actualidad.

II. Participación Ciudadana en México y América Latina.

Se necesitaría redactar un documento muy extenso para exponer sobre Participación Ciudadana a nivel internacional y concretamente en América Latina, sin embargo, dado la importancia que representa el contexto a nivel geográfico para abonar con fuentes de información al proyecto, me permito hacer una extralimitación y plasmar fuentes de otras naciones para el correcto análisis a nivel local, motivo por el cual, este subtema tiene como objetivo comparar los requisitos para los mecanismos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular; eligiendo estos tres, derivado del análisis comparado de los países de Chile, Argentina, Brasil y Perú con México, ya que en estas naciones tienen configurados jurídicamente dichos

¹⁸ Luna Mendoza, Miguel C., “Configuración de una ley de participación ciudadana en el Estado de Puebla”, 2007 disponible noviembre 2023, p. 3, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1HMLUNAPOEX P.pdf>

componentes, por lo que infiero que son los mecanismos más frecuentes en América Latina.

Durante el desarrollo de este apartado, trato de diferenciar los tipos de requisitos que se solicitan en cada país, así como sus efectos positivos y negativos para lograr una verdadera Participación Ciudadana.

Los mecanismos de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, se incluyen en las constituciones o en leyes secundarias en buena parte del mundo, a continuación, muestro un cuadro comparativo de 5 países que concurren en estos mecanismos y su estudio.

En el caso de México, el por qué se constituye de una respuesta clara y precisa, pues el análisis del proyecto consiste en una idea a implementar en un nivel local, y por ello se muestra también en la tabla, el caso de nuestro país, con el objetivo de comparar con otros sistemas de gobierno como el caso de Chile, Argentina, Brasil y Perú. Tal vez pueda turnarse confuso el hecho de que en México no se muestran distintos mecanismos, pues la intención es mostrar a nivel nacional la relación que guardan los mecanismos Constitucionales de cada país, toda vez que en México si existen instrumentos de Participación Ciudadana, pero éstos se encuentran regulados en las disposiciones a nivel Entidades Federativas, es decir, en leyes locales.

A partir del mencionado cuadro que posterior a este párrafo se presenta, se debe entender que los mecanismos de Participación Ciudadana son hasta cierto punto diversos entre las diferentes naciones, por ello su concepción dentro de los marcos normativos correspondientes atiende de diferente modo y organización tanto política como jurídicamente. Así mismo la aplicación de cada uno de los instrumentos de Participación Ciudadana es un caso de bastante análisis, podemos apreciar que Perú se mantiene como uno de los países con mayor índice de Participación Ciudadana, mientras que Argentina posee muy poco nivel en la materia.

| País | Formas de Participación Ciudadana | Marco Normativo | Por qué el País? |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Chile | <ol style="list-style-type: none"> 1. Consulta Participativa 2. Consulta Pública 3. Referendum 4. Plebiscito 5. Iniciativa Popular 6. Proceso Constituyente Abierto a la Ciudadanía (Asambleas Constituyentes) | <p>Artículo 5 de la Constitución Chilena</p> <p>Ley N° 20.50015, que establece normas específicas para la participación ciudadana en las políticas públicas, así como el Instructivo Presidencial de 2008, N° 00816 y el Instructivo Presidencial de 2014, No. 007/201417 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública.1</p> | <p>Dictadura y marginación social de clases populares</p> <p>4 Países con menor participación ciudadana</p> |
| Argentina | <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa Popular 2. Consulta Popular 3. Referendum 4. Revocatoria Popular 5. Consejos Participativos 6. Audiencias Públicas 7. Presupuesto Participativo 8. Libre acceso a la información pública documental | <p>Reforma Constitucional de 1994 incorpora derechos y mecanismos de participación ciudadana y principio orientador para políticas públicas, incorporado en la Constitución Nacional y en las Constituciones Provinciales (25).</p> | <p>País con bajo nivel de participación ciudadana.</p> |
| Brasil | <ol style="list-style-type: none"> 1. Libre Asociación 2. Formación de Sindicatos 3. Organizaciones comunales y barriales 4. Manifestaciones de opinión 5. Consultas Populares 6. Presupuesto Participativo 7. Conferencias de la Ciudad todo respecto a la distribución y la manera equitativa de sostener los servicios básicos en cada región. | <p>Carta Constitucional en 1988, Art. 1° "Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de esta Constitución"</p> <p>Ley Federal No. 10.257 de 10/07/2001, conocida también como Estatuto de la Ciudad, en la cual se establece y se encuentran los distintos mecanismos de participación</p> | <p>Dictadura y marginación social de clases populares, país más grande de América del Sur, cuenta con una Secretaría Nacional de Articulación Social</p> |
| Perú | <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa de reforma constitucional 2. Iniciativa en la formación de las leyes 3. Referéndum 4. Iniciativa en la formación de dispositivos municipales y regionales 5. Consulta previa 6. Revocatoria de autoridades 7. Remoción de autoridades 8. Consejos de Coordinación Regional. 9. Presupuestos participativos 10. Demanda de rendición de cuentas 11. Acceso a la información pública | <p>Constitución Política del Perú de 1993 (2) reconoce los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos del Estado.</p> <p>Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano, Ley N° 26300.</p> | <p>País con mayor índice de participación ciudadana.</p> |
| México | <ol style="list-style-type: none"> 1. Iniciativa Popular 2. Referéndum 3. Plebiscito 4. Consulta Popular 5. Recorridos Delegacionales 6. Foros o Asambleas Ciudadanas 7. Audiencia Pública 8. Rendición de Cuentas 9. Consulta Ciudadana 10. Colaboración Ciudadana 11. Difusión Pública 12. Contralorías Ciudadanas | <p>No se encuentra regulado en el ordenamiento Constitucional.</p> | |

Elaboración propia.

Los mecanismos designados como expresa Alberto J Olvera:

“ciertamente, por su propio carácter excepcional, es decir, por ser instrumentos de decisión final sobre cuestiones de efecto nacional o local, estas formas de participación ciudadana han sido usadas con poca frecuencia en la historia. Además, no dejan de ser ambiguas en sus alcances democráticos. Dictadores reales o potenciales y gobernantes democráticos pueden recurrir a la democracia directa por igual. En nuestro tiempo, los ejemplos del democrático Uruguay, el país de

América Latina que más y mejor ha hecho uso del referéndum y del plebiscito, y de la Venezuela de Chávez, que también ha recurrido en abundancia a métodos plebiscitarios, nos ilustran los extremos antes mencionados.”¹⁹

La retórica sobre la participación pide Olvera en que el terreno más eficaz para impulsar la democratización de la vida pública es el espacio local, es por ello que en algunos países los mecanismos son meramente ejecutados desde sus constituciones para dotar a los ayuntamientos de estos mecanismos, por ello es que el gobierno local, en nuestro caso de México, llámese municipal o en ayuntamientos, es el más cercano a la gente, al “ciudadano de a pie”, dotar a los ayuntamientos de normativa para poder aplicar mecanismos de participación ciudadana efectivos.

Continuando con lo que señala el autor:

“Por tanto, las instancias que se establezcan para facilitar la interacción entre ciudadanos y gobierno en el plano local deberían de conducir a una participación virtuosa. Sabemos que esta hipótesis sólo es cierta bajo determinadas circunstancias: que haya gobiernos locales responsables, con capacidades de gobierno efectivas, con un mínimo de profesionalismo y de recursos operativos; que se disponga de ciudadanos activos y una cierta densidad asociativa con capacidades de intervención pública; una voluntad política en los

¹⁹ Olvera, Alberto J., “Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura.” *Entregable 3 del Contrato Simplificado 6800002163 SEGOB*, 2009, p. 2, http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/images/Olv eraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf

gobernantes para dialogar y convenir con los ciudadanos”.²⁰

Es necesario establecer nuevos estándares de acceso a la democracia directa, a la vez exigentes y accesibles, diseñados de tal manera que no discriminen a los que menos tienen, como sucede ahora. Puesto que el democratizar las oportunidades es el verdadero reto del siglo XXI.

Las instancias que en la normativa local se instituyan para proporcionar la relación y participación entre ciudadanos y gobierno (administración pública local) en el plano local corresponderían de arrastrar a una participación íntegra para lograr mejoras en la comunidad. La participación requiere de algunas condiciones para que se logre esta virtuosa participación ciudadana y en ellos convergen los 5 países y son:

1. Gobiernos locales solidarios, con capacidades de gobierno efectivas, con un mínimo de profesionalismo en el servicio y de recursos operantes, esto implica respeto a las garantías individuales y confianza por parte de los ciudadanos a las instituciones.

2. Ciudadanos dinámicos y con una innegable cohesión asociativa con capacidades de intervención pública, tanto en la participación personal como comunitaria.

3. Voluntad política en los gobernantes para dialogar y convenir con los ciudadanos.

4. Que existan canales institucionales y marcos jurídicos.

5. Incentivos.

6. Resultados vinculantes.

Para el año 1995 logró aprobarse la Ley de Participación Ciudadana en el entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, no obstante, en diciembre de 1998 fue aprobada una nueva Ley que encajó “formas no permanentes de participación”,

²⁰ *Ibidem.*, p. 4.

es decir, las formas de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, la consulta vecinal, la colaboración vecinal, entre otras.

Así como en el Estado de Puebla, la carencia de una ley de participación ciudadana a nivel Federal, es un latente de la falta de voluntad política de los partidos, con esto nos podemos dar cuenta que aún no se formalizan y se da la importancia a estos mecanismos de Participación Ciudadana como expresión de la voluntad ciudadana. Otro impedimento es la solicitud de porcentajes irracionalmente elevados, de 20% a 35% para considerar vinculante un referéndum o un plebiscito, esto implica que la acción se vuelva casi irrealizable. "Incluso existe una normativa en la mayoría de las leyes de otros Estados donde se establece rotundamente que en ningún caso estos procesos tendrán carácter vinculante, sino un valor indicativo".²¹

Analizando en México los requisitos a ser cubiertos para dar entrada a la solicitud de los mecanismos de democracia directa, varían en considerable medida.

En la Ciudad de México se requiere sólo el 0.5% de firmas de votantes registrados para iniciar cualquiera de los mecanismos; en Colima el 7%, en Guerrero sólo el 0.2%, en Tabasco el 10% para solicitar un referéndum, en Tlaxcala el 25% para pedir un plebiscito y el 10% para un referéndum; en Yucatán el porcentaje de ciudadanos registrados que deben firmar una solicitud para una iniciativa popular de ley varía grandemente dependiendo del tipo de ley propuesta y de si es a nivel estatal o sólo municipal.

En la mayoría de los casos no están determinados los plazos de respuesta ni existen mecanismos de impugnación.

En gran medida, por esta razón ha habido muy pocas experiencias de este tipo, todas ellas fallidas. Los tres plebiscitos formales llevados a cabo en la ciudad de México (mayo de 1999 para pedir para la ciudad el estatuto de entidad federativa), enero de 2001 (para normar las manifestaciones en la vía pública) y

²¹ *Ibidem*, p. 9.

septiembre de 2002 (para pedir opinión sobre los segundos pisos), resultaron en grandes fracasos dado el escaso número de ciudadanos participantes (entre el 0.5 y el 1.5% del padrón) y el hecho de que carecieron de efectos prácticos, deslegitimando así el propio avance normativo (Zermeño, 2006). En el caso de Veracruz el ex-gobernador Miguel Alemán convocó a un plebiscito (un tanto irracional para el autor Olvera), que desembocó en un gran resultado fatídico); “la carencia de experiencias positivas habla de la dificultad de usar la democracia directa cuando en el gobierno hay una clase política que no se interesa por reformas de fondo en el orden constitucional e institucional y la sociedad civil es débil y fragmentada”.²²

Para 2009 un estudio de la cámara de Senadores reveló que 42 iniciativas, 33 versaron sobre referéndum, 29 para plebiscito y en cuanto a iniciativa popular 33 más. Otros instrumentos, como la revocación de mandato, que fue solicitada en 13 iniciativas para aquel año y como sabemos fue hasta septiembre 2021 cuando se logró su aprobación exitosamente; por otro lado, para el mismo estudio tenemos que: la consulta popular, mencionada en 3 iniciativas; la rendición de cuentas y el cabildo abierto en dos iniciativas; mientras que para el caso de la voz ciudadana municipal se cuenta únicamente con una mención.

Por ello la importancia de fundar modernos modos de embocadura hacia la democracia directa, sencillos, fáciles de entender con un diseño incluyente para evitar en su mayor grado la discriminación a los grupos en estado de vulneración o pobreza, pues se tiene un colosal control absoluto de los partidos políticos e instituciones de poder por el afán de limitar la apertura a la población interesada en participar activamente.

Los factores reales de poder en México, el poder incontrolado como lo es los medios de comunicación constituye un riesgo similar, ya que nuestra sociedad actualmente en participación ciudadana es desigual y la clase alta cuentan con

²² *Ibidem*, p. 10-11.

ventajas inmensas en esta clase de procesos, donde existe incluso en los partidos políticos una élite por mantenerse en el poder.

Derivado del análisis inicial adjunto el cuadro comparativo de los 5 países y las formas de participación ciudadana a estudiar en el desarrollo del trabajo.

| País | Referéndum | Plebiscito | Iniciativa Popular |
|-------------|-------------------|-------------------|---------------------------|
| Chile | X | X | X |
| Argentina | X | X | X |
| Brasil | X | | |
| Perú | X | | X |
| México | X | X | X |

Puntualmente en Argentina sólo la iniciativa popular es de carácter vinculante, y los temas que no son parte de las formas son las reformas a la Constitución, Tratados Internacionales, tributos, presupuesto y materia penal. La consulta popular se circunscribe a los proyectos de Ley. En el caso de Brasil a través de una cláusula transitoria de la Constitución, a partir de 1993 se instauró un referéndum Constitucional, así como una consulta popular sobre decisiones de trascendencia nacional.²³

En el caso de México, a lo largo de los años la repartición de la representación política es un problema que no ha permitido una participación ciudadana en las decisiones públicas, ya que ésta ha sido particular a la simple elección de sus actores; como se señala en el estudio legislativo de 2007: “las decisiones gubernamentales que afectan de modo inmediato a la ciudadanía son

²³ Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente María de la Luz, *op. cit.*, p. 12.

las ejecutadas unilateralmente por la Administración Pública”²⁴. Esas determinaciones que hacía la elite carecían de la aceptación general de la población; pues transgreden en “la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y que muchas decisiones se tomen con un completo desconocimiento de la materia”²⁵, lo que hace evidente la falta de legitimidad en el servicio público y se estaba orillando en lo que se llama concentración elitista de poder.

El ofrecimiento del derecho de participación en las Constituciones de América Latina, nace en los años ochenta y comienzos de los noventa, haciendo hincapié en la forma de Estado y de gobierno en varios países, donde el caso más único lo constituye Chile, como se muestra en los cuadros anteriores, a pesar de haber tenido una dictadura por muchos años.

Latinoamérica posee cuatro diferentes conjuntos de sistemas institucionales: tenemos por ejemplo sistemas donde Constitucionalmente el referéndum no está consagrado, tal es el caso de México y República Dominicana, no obstante, pueden existir, aunque sin su instrumentación *Ipso iure*, convergiendo con particularidades de otras naciones como las consultas *ad hoc* instrumentadas al margen o ante la falta de mecanismos facultados por su Constitución, en este sentido, hablando de Chile, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Paraguay; un último grupo lo podemos encontrar en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, fortalecidos con la existencia del referéndum, donde se cuenta con una hábil previsión de participación a nivel Constitucional, en constante aumento del uso y empleo de estos instrumentos. Para el periodo de 1980 a 1990 fueron realizadas nueve consultas populares, mientras que de 1990 a 2000 está cifra creció al doble.

²⁴ *Ibidem*, p. 56

²⁵ *Idem*.

Como refiere Francisco Soto Barrientos “los análisis jurídicos en este tema se limitan a la exposición de sistemas constitucionales estatales, pero no despliegan apariencias comparadas con similares fórmulas de otros estados de la región”²⁶.

Por lo tanto, la evaluación que Zovatto realizó sobre fórmulas de los sistemas institucionales del continente en 2002, es de suma relevancia por los aportes a dicho análisis; siendo éste basado en las consultas efectuadas entre los años 1978 y 2002, donde sobresale uno de los efectos de las instituciones participativas, que es el origen de la iniciativa, particularmente, la relevancia que hasta esa fecha tuvieron órganos estatales constitucionales en la activación de estos procesos. De treinta eventos de referéndum que se realizaron hasta el año 2002, veintitrés se originaban en iniciativas de algún órgano del Estado. La instrumentación de estos mecanismos de democracia directa por legislaturas y gobiernos en América Latina se funda con el objetivo de legitimar considerables renovaciones institucionales, más que ceder algún poder de decisión efectivo a la ciudadanía. El manifiesto de la voluntad de la ciudadanía sobre el ámbito público, señala Zovatto, no necesariamente es el objetivo de la regulación constitucional en América Latina. Dicho autor señalaba como casos excepcionales los de Uruguay y Colombia.²⁷

La primera manera de visualizar la real jerarquía del referéndum en los sistemas normativos en cuestión, consiste en identificar si la utilización de éste mecanismo funge como enmienda a la Constitución y en qué sentido afecta el cometido de la ciudadanía que motiva esta acción de cambio. Se cuenta con el dato de cinco países de América Latina donde se establece el referéndum a nivel

²⁶ Soto, Barrientos Francisco, “El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el Derecho comparado” Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLVI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, núm. 136, p. 325, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4807/6158>.

²⁷ *Idem*.

Constitución siendo los siguientes: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Uruguay, Panamá y Venezuela.

Mientras que Argentina, Brasil, México, El Salvador, Nicaragua y Paraguay no existe el mandato Constitucional que estipule lo concerniente para llevar a cabo el referéndum en sus territorios para sus gobernados.

También se infiere lo siguiente fuera del contexto latinoamericano, pero válido para tomar una consideración que:

“La naturaleza del uso de estos mecanismos depende de las circunstancias históricas. En Estados Unidos, y particularmente en California, la iniciativa popular de ley sirvió en un principio para evitar el control político del estado por parte de una clase política cerrada, pero hace años que esta práctica ha sido colonizada por intereses privados y por un populismo anti estatista que ha puesto al gigantesco vecino en una condición de postración fiscal peor que la nuestra”²⁸.

III. Análisis de la Participación Ciudadana desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 19 conjunta los derechos de libertad de expresión, así como el de acceso a la información, conceptualizándolos de manera formal como derechos humanos al determinar en dicha disposición que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Por su parte el artículo 21 punto 1 de esta misma Declaración recoge el derecho a la participación ciudadana elevándolo la categoría de derecho humano, al establecer que: “Toda persona tiene

²⁸ Olvera, Alberto J., *op. cit.*, p. 2.

derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”²⁹.

Por lo que hace a la participación ciudadana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 25 lo siguiente:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”³⁰.

Como modelo final, tenemos a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya entrada en vigor fue el 18 de julio de 1978, la cual fundamenta que, en un Estado de Derecho con entidades democráticas, lo que va a garantizar los derechos humanos es que se instituya el establecimiento de condiciones necesarias para hacer viable la participación política, entre otros rubros.

²⁹ Organización de las Naciones Unidas, “Declaración Universal de los Derechos Humanos Adoptada proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (iii), de 10 de diciembre de 1948”., disponible noviembre 2023,

<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

³⁰ Organización de las Naciones Unidas, “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, de la Asamblea General”, disponible noviembre 2023,

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

Este ordenamiento legal norma los derechos que se analizan en el presente trabajo de la siguiente manera:

“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura, sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”³¹.

Por su parte el artículo 23 del mismo ordenamiento, determina el derecho a la participación ciudadana de la siguiente manera:

“Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

³¹ Organización de Estados Americanos (OEA), “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Costa Rica, 1969, p. 6.

https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”³².

De acuerdo con la CADH o Pacto de San José, los Estados tienen la obligación primordial de respetar y garantizar los derechos reconocidos en dicho instrumento internacional a todas las personas, sin discriminación alguna. Esta obligación se extiende a la interpretación que de los derechos se haga de conformidad con las leyes nacionales y otros tratados internacionales ratificados por los Estados.

A pesar de que no se configura una explicación tan firme del Derecho Humano de participar políticamente. Se puede inferir cuando se menciona que la ciudadanía puede tomar parte de las decisiones públicas ya sea de manera directa o bien a través de los representantes que ésta elige democráticamente.

Así mismo la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer defiende el derecho de las mujeres a participar en la vida pública, mientras que la Plataforma de Acción de Beijing insta a eliminar los obstáculos para la participación igualitaria, ONU Mujeres promueve la adopción de nuevas leyes y la introducción de reformas constitucionales para garantizar un acceso equitativo de las mujeres a las esferas políticas.

Ya sea en la esfera local, como en el mundo, se corre peligro en cuanto al liderazgo y la participación política de las mujeres; ya que, en el ámbito de

³² *Ibidem*, p. 8.

participación como votantes, así como en los puestos de dirección, cargos de elección, sector de la administración pública, sector privado o en lo académico de facto, ellas poseen muy poca o nula representación, depende del escenario.

Existen dos tipos de obstáculos a los que son enfrentadas las mujeres a la hora de tomar acción en la participación política. Un freno es ocasionado por la estructura creada por leyes e instituciones discriminatorias, lo cual propicia el límite en los recursos que tienen las mujeres para votar o acudir a elecciones. Así como las brechas relativas a las capacidades que implican una menor probabilidad en las mujeres que los hombres para contar con acceso a educación, contactos y recursos necesarios para convertirse en líderes altamente eficaces.

En 2011 tal y como es señalado por la resolución sobre la participación de la mujer en la política aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas:

“las mujeres siguen estando marginadas en gran medida de la esfera política en todo el mundo, a menudo como resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y debido a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada”³³.

Sin duda existen distinguidas mujeres líderes alrededor del mundo sumamente capaces, que participan desde su trinchera para propiciar el desarrollo de talentos y valores para motivar e incentivar a más mujeres a lograr colocarse en el enfoque de participación ciudadana, por ello la importancia de que los mecanismos se encuentren jurídicamente consagrados en los sistemas

³³ Organización de las Naciones Unidas, “Liderazgo y participación política”, *Onu Mujeres*, disponible noviembre 2023, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation>

constitucionales, generando un impacto positivo basado en decisiones que aportan las mujeres para contribuir a un Estado democrático con perspectiva de género.

En el Siglo XXI se tienen importantes tendencias que apuntalan a que los cambios en el *statu quo* del siglo anterior, han propiciado vínculos alrededor del mundo para que más mujeres continúen en la búsqueda de permanecer en la esfera de participación ciudadana.

Por otro lado, se pueden encontrar diversas definiciones que nos muestren un panorama abierto de la participación ciudadana a nivel global, con ello se permite estructurar una idea clara, que sirve como base en lo local.

La participación es un derecho humano a participar activamente como ciudadanos tal como lo expone el Investigador Jorge Castellanos en su obra “El Derecho Humano a Participar, Estudio Del Artículo 21 De La Declaración Universal De Derechos Humanos” de la siguiente manera:

“Este derecho no es otro que el derecho a la participación política, pieza clave en el conjunto de derechos humanos. Porque, como sostiene Friedrich, la política atañe a todos los seres humanos y el siglo XX reactualizó dramáticamente la imposibilidad de rehuirla. No se debe ni puede rehuir porque la sociedad democrática se construye con la participación activa de quienes la conforman.

Es la participación de los ciudadanos lo que dota de fuerza política a las democracias, de ahí que este derecho deba tener todas las connotaciones propias de cualquier otro de los derechos humanos.

Y por ello subrayamos el derecho a participar en el ámbito político como un derecho humano afrontando el análisis de la participación ciudadana como una

realidad consustancial al ser humano, en tanto que el derecho a participar en los asuntos públicos, fundamentalmente en la esfera local, debe reconocerse, fomentarse y protegerse por ser un derecho básico para la pacífica convivencia”³⁴.

Con lo anterior Castellanos, exclama un alto grado de relevancia social para el término ciudadanía, que participa activamente pues es esta quien “dota” la energía suficiente para crear una fuerza política intrínsecamente en una democracia participativa.

CAPÍTULO II IMPLEMENTACIÓN DE UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE PUEBLA.

I. Visión Política de la Participación Ciudadana y el ejercicio público de la misma.

En el marco legal, en materia electoral a nivel local, como lo es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla nos remiten a la regulación del referéndum y el plebiscito a una ley inexistente, por lo que a lo largo de este protocolo se enfatiza el análisis jurídico - político para la configuración de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla, como ordenamiento del marco legal en materia electoral, estos nos remiten a la participación corresponsable de los ciudadanos, así como a la procedencia y organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

La inexistencia de una ley de participación ciudadana en nuestra Entidad Federativa impide una participación activa y directa de la ciudadanía en la vida política de nuestro Estado, lo que trae como consecuencia un retroceso hacia la

³⁴ Castellanos Claramunt, Jorge, “El derecho humano a participar: Estudio del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”, *Universitas. Revista De Filosofía, Derecho Y Política*, 2019, p. 34, <https://doi.org/10.20318/universitas.2020.5136>

cultura democrática, condicionante del desarrollo integral del Estado en cuanto a la legalidad, respeto y confianza en los gobernantes.

El Profesor de Derecho Constitucional Omar A. García Palacios especifica lo conducente:

“Debe existir un marco normativo que regule la participación... los ciudadanos deben conocer y apropiarse de estas regulaciones, y saber cómo utilizarlas La participación ciudadana es un proceso complejo que se construye cotidianamente, todos los días, paso a paso, y que sólo ejercitándolo se aprende a participar”³⁵.

El sociólogo y teórico británico, David Held, fue un especialista en teoría política y relaciones internacionales; señalaba que el sistema democrático enlaza una “estructura común de acción política”³⁶, lo que se traduce como una fuerza o poder autónomo en igual medida para todos y cada uno de los ciudadanos, que pueden ejercer para participar en el ámbito político. Este teórico de la Democracia mencionaba que según se crearan las condiciones de deliberación en un sistema,

³⁵ García Palacios, Omar A., *Curso de Derecho Constitucional*, 2011, p. 219, <https://inej.online/libros/publicaciones/Curso-de-derecho-constitucional.pdf>

³⁶ Poder Legislativo Jalisco, “Iniciativa de Ley que expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco presentada por la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano”, *Congreso del estado de Jalisco LX legislatura*, 2013 disponible noviembre 2023, p. 7, https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_16297.pdf

se desprenderían los derechos políticos, así mismo destacó como a la letra se enuncia:

en donde se debe generar “un adecuado equilibrio entre la participación directa en los procesos de elaboración de decisiones políticas y la delegación legítima de estas tareas en los representantes”. Así pues, la representación política, que es fundamental y necesaria para el funcionamiento del sistema democrático, no es suficiente, ya que se requieren canales de participación política sin la intermediación de representantes políticos³⁷.

En otro sentido, es menester comprender que la democracia además de estar directamente relacionada con la creación de instituciones para la toma de decisiones, requiere la consolidación de “una cultura política en prácticas cotidianas”, razón que demanda la apertura de los medios de participación ciudadana en el espectro público, puesto que estos mecanismos dan pie a la construcción de ciudadanía y con ello a la creación y al desarrollo de Derechos. Una política integradora, así como una sociedad civil perfectamente estructurada son factibles para una auténtica democracia. Construirla con calidad, está basado en el impulso y la consolidación de los Derechos de la ciudadanía, así como de una cultura política que se sustente en la participación, inclusión y la pluralidad. Además refiere que “se trata de un círculo virtuoso en donde la participación forma ciudadanos reflexivos, y en donde los mecanismos e instrumentos de deliberación forman instituciones públicas abiertas, efectivas y capaces de rendir cuentas”³⁸.

Como es bien sabido, se cuenta con la información que por medio de la participación ciudadana, la democracia se robustece como sistema de gobierno, y repercute de manera significativa en la forma de vida, como una consecuencia de

³⁷ *Ibidem*, p. 8.

³⁸ *Idem*.

dotar a los gobernados de información que forma los cimientos de la formación política de la sociedad, fortaleciendo el impulso de valores, actitudes, así como capacidades necesarias para llevar a cabo de manera efectiva y pacífica sus “derechos y obligaciones cívicas y políticas”³⁹.

Esta condición de participación en la vida pública, está estrictamente segmentada a una parte limitada de población pues se refiere en *stricto sensu* a quienes cuentan con la calidad de ciudadanos. En la analogía de la Constitución Federal y la Constitución Estatal, se enmarcan los derechos y obligaciones de los gobernados, siendo el principal derecho de votar y ser votado en los procesos de elección popular; también se contempla el correcto desempeño de las funciones en materia electoral que se le encomienden, lo mismo para tener la libertad de asociación para que los ciudadanos participen en los temas políticos del país. Estas implicaciones enlazan la facultad de los ciudadanos para lograr una participación activa y directa en la vida pública de nuestro Estado de Puebla, pues en el correcto desarrollo de las mismas se logra una ascensión en el mejoramiento de la cultura de la democracia, piedra angular del desarrollo del país en un marco de legalidad y respeto; generando confianza en el gobierno y las autoridades locales y federales.

En otro tenor de ideas, se necesitan un número de cimientos institucionales firmes para que los ciudadanos participen en la política, estos deberán ser fuera de serie para modificar el *statu quo* en la manera de generar determinaciones, para avanzar e ir más allá de la participación en una elección ordinaria. Ya que el voto en un régimen democrático no debe conformar a la sociedad como el único instrumento que se tenga para la apertura de los gobernados en las medidas públicas. Éste no debe ser el objetivo real principal en la Participación Ciudadana. Amartya Sen ha señalado que el sufragio universal es únicamente un instrumento, sin demeritar su importancia, para abrir el debate público, toda vez que la procedencia de hacer efectivo el sufragio se entrelace con la capacidad de hablar y poder escuchar sin driblar ni claudicar. Puesto que la trascendencia e impacto de

³⁹ Luna Mendoza, Miguel C., *op. cit.*, p. 1.

una elección se sustenta mayoritariamente de la existencia del debate público abierto.

Es innegable tener una concepción del régimen democrata como la agrupación de instituciones, normas y procedimientos que hacen posible la gran participación de manera directa. Esta Participación Ciudadana, en la escena pública, compone la base de la democracia, por ello es irrefutable la exigencia de asentar constitucionalmente los instrumentos efectivos de participación ciudadana logrando pasar la barrera lógica de los procedimientos electorales que comúnmente conocemos y tenemos instaurados en un sistema antiguo.

El ex presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política, profesor de ciencia política en la Universidad de Yale, Robert Dahl asentó el concepto de “poliarquía” para hacer mención al sistema político “relativamente democrático”, distinguiendo principalmente dos dimensiones, llámese liberación del debate público por medio del disfrute de los derechos y libertades, en primer término; en segundo lugar, el derecho de los ciudadanos a participar en ese debate. La poliarquía de acuerdo con Dahl, se deberá plasmar como un sistema de representación y a su vez “altamente abierto al debate público y a la participación. Mientras mayor sea el grado de apertura del debate público y de la participación ciudadana, mayor será el grado de democratización de un sistema de gobierno”⁴⁰.

En este sentido, diferentes autores, destacando a Cornelius Castoriadis, han hecho un balance, refiriéndose al procedimiento de la democracia, así como la democracia como régimen, subrayando los términos sustantivos y los alcances de esta forma de gobierno; así se obtiene la consideración siguiente:

“La política como un trabajo que toca a todos los miembros de la colectividad de que se trata, que presupone la igualdad de todos y que apunta a hacerla efectiva (...). Podemos entonces definir a la política

⁴⁰ Poder Legislativo Jalisco, *op. cit.*, p. 4.

como una actividad explícita y lúcida que atañe a la instauración de las instituciones que se desean, y a la democracia como el régimen de auto institución explícito y lúcido, tanto como sea posible, de las instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva explícita”⁴¹.

Es importante mencionar que tal y como señala Dahl, la democracia como sistema de gobierno instaurado, conlleva a la oportunidad de manera efectiva y por igual de llevar a cabo una participación con el rumbo transformador de instituciones y de procedimientos, hasta de lograr regular la agrupación de la sociedad.

Inferencias de esta naturaleza y vigor, hacen generar una percepción del régimen democrático como aquel sistema que debe inclinarse para romper las barreras de la antigüedad, dando paso a una apertura institucional, por la senda del debate público abierto, tanto libre como crítico, “hacia las formas de organización y participación directas de parte de los ciudadanos”⁴².

Hay dos vertientes en las que se sustenta la pugna por erigir verdaderas instituciones para hacer efectiva la Participación Ciudadana en la sociedad. En primer término, la idea consagrada del sistema democrático, donde deberá entenderse más que un cúmulo de legislaciones y ordenanzas, “como un espacio para la más amplia, libre y autónoma participación de los individuos en lo público”⁴³. Como segunda instancia, la exigencia de exhortar la participación ciudadana, se topa con carencias y bloqueos por parte de los sistemas de gobierno, pues en una eventual mayoría, existen candados jurídicos para la oportunidad de participar en la vida pública, y en donde particularidades del mismo régimen, dejan fuera de la política a los ciudadanos.

⁴¹ *Ibidem*, p. 4 - 5.

⁴² *Ibidem*, p. 5.

⁴³ *Idem*.

En ese sentido, se tiene como consecuencia el surgimiento de diferentes movimientos de carácter social que exigen apertura en los escenarios de participación ciudadana y exigen la construcción de instrumentos incluyentes de deliberación de corte social y pública. Por ello en México se han consumado un conjunto de demandas constitucionales siendo un ejemplo de éstas, la instauración de las candidaturas independientes, la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana directa y el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas, deliberación y una corresponsabilidad de ciudadanos con autoridades.

Para el año 1977, el sistema político mexicano fue cerrado y un tanto hermético, puesto que restringía a la ciudadanía para una participación directa en temas que el mismo régimen ponderaba para asuntos de corte estrictamente gubernamental. La situación que propició el crecimiento de diversos grupos políticos inconformes con esquemas hegemónicos en la representación social, fue el cómo estaba constituido un régimen autoritario, donde vagaba una democracia formal lejos de una realidad, aunado a la verticalidad en la manera de toma de decisiones desde las más altas esferas del gobierno. La inexistencia formal de instrumentos apropiados para la escena pública y el debate abierto de ciudadanos libres provocó discordias que exigían la pluralidad democrática. Grandes precedentes resultado de predominantes movimientos sociales y de índole estudiantil en los años de 1968 y 1971. Consolidan un pilar importante para la ascensión del país hacia un nuevo modelo de democracia; lo cual es ineludible para los orígenes que dieron pie a la Reforma Política de 1977, oportuna para permitir a las minorías la participación política institucional, se creó la figura de los primeros legisladores plurinominales a través del principio de representación proporcional; otro aspecto importante fue la expedición de una ley de “amnistía para que aquellos partisanos y activistas radicales pudieran dirigir sus demandas por una vía institucional. Posteriormente, la

reforma de 1988-1990, dio origen al Instituto Federal Electoral y a un sistema de partidos plural y competitivo”⁴⁴.

La aclamada ciudadanización es otro precedente, con la cual las instituciones empiezan a involucrarse con los ciudadanos sin la necesidad de tener una postura clara hacia los partidos políticos y como un mecanismo para garantizar la imparcialidad en los procesos de elección popular. Más adelante en 1996, se fincó que las prerrogativas para los partidos políticos, así como los recursos de financiamiento se sostendrían en su mayoría por el erario público; después en 2007, se lograron avances para reformar el código electoral y poder sancionar las campañas denominadas “negras” y moderar de manera eficiente el acceso a los medios de comunicación.

En México, varias reformas para el avance democrático del país, fueron desarrolladas en 2012, con miras a poseer un organismo político participativo, el ejemplo de estas estrategias fue que se centró en incluir “figuras como las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana”⁴⁵,

⁴⁴ Secretaría de Gobernación, “Que expide la Ley Federal de participación ciudadana, a cargo del Diputado Luis Antonio González Roldán, del grupo parlamentario de Nueva Alianza”, *Sistema de información Legislativa*, 2013, disponible noviembre 2023, p. 2, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/03/asun_2950174_20130308_1362502604.pdf

⁴⁵ Secretaría de Gobernación “Que expide la Ley Federal sobre iniciativas ciudadanas, reglamentaria de los artículos 35, fracción VII, y 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada María del Carmen Martínez Santillán, del grupo parlamentario del PT”, *Sistema de información Legislativa*, 2013 disponible noviembre 2023, p. 1, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3010891_20131001_1380643560.pdf.

basados en el sentir ciudadano con ánimos de participar a través de estos mecanismos en la vida pública del país.

Hoy en día la lucha de miles de ciudadanos en nuestro país, ha hecho posible que tengamos instrumentos de democracia directa, refiriéndome al referéndum, el plebiscito, la consulta popular, las iniciativas ciudadanas y la revocación de mandato, siendo ésta última que en el sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador se llevó a cabo por primera vez. Dichos instrumentos, se enmarcan a nivel de las Constituciones locales en la mayoría de los estados, así como en sus respectivas leyes de Participación ciudadana; no sin embargo, se debe detallar que su aplicación es probablemente inoperante al llevarlos a la realidad, pues los requisitos que fundamentan su proceso, requieren un gran número de ciudadanos para hacer posible la vinculación de las instituciones y generar una acción real de cambio.

En un sistema democrático, la participación ciudadana ocupa un lugar esencial y muy importante para el gobierno ya que de ésta emana el poder, puesto que no puede resultar de un caso aislado. Tiene sus virtudes, pues dimana beneficios a la gestión pública y para la distribución del ingreso, abonando íntegramente en los ejes del Estado, refiriéndonos principalmente a los rubros de educación, seguridad, justicia, bienestar social, salud, democracia, transparencia, anticorrupción, medio ambiente, etcétera. Con una Participación Ciudadana efectiva, existe una fuerte corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, capaz de erigir tanto metas, como visiones en conjunto, facilitando con ello, el buen desempeño y manejo de la administración pública. Además, como resultado se promueve la transparencia, se pondera la rendición de cuentas, cumpliendo la responsabilidad - obligación del gobierno con la ciudadanía de informar pura y honestamente; con el claro objetivo de evitar acciones turbias y delictivas al interior del poder, lo cual nos lleva a pugnar por que los gobiernos velen por el interés colectivo, para no frenar en cuanto a la inclusión social y honestidad. Así mismo esta Participación “obliga a los gobiernos a centrarse en el interés común y este

determina de forma amplia e inclusiva, en lugar de establecerse de forma impositiva”⁴⁶.

En otra tesitura, resulta trascendente el entendimiento de que los organismos políticos delineados en México en la configuración política, fueron instaurados como entidades, a través de las cuales se conduciría la participación de la población en la política, tal y como se enmarca en nuestra Constitución Política delegando estos atributos a los partidos políticos, pues se enuncia que el objetivo de los mismos es impulsar al pueblo, para que participe y se integre en la vida democrática, además de propiciar la agrupación de la representación, así como de fortalecer organizaciones de ciudadanos con el fin de facilitar el acceso al ejercicio del poder público con fundamento en los programas, ideas y principios enmarcados constitucionalmente por medio del sufragio universal, que será también libre, secreto y directo. Sin embargo, los partidos políticos no están estrechamente relacionados con las inclinaciones de la mayor parte de la población, así mismo este tipo de organizaciones carecen de representatividad en muchos rincones del país, de tal suerte que la reforma constitucional ha buscado la apertura de nuevos canales a ciudadanos independientes para motivar la participación ciudadana.

En la actualidad, nuestro país ya posee diferentes instrumentos de Participación Ciudadana, hablando de la esfera federal. “Sin tomar en consideración las nuevas previsiones constitucionales que facultan al ciudadano a solicitar consultas populares e iniciativas de ley ciudadanas”⁴⁷.

Es preciso señalar también que desde hace varios años atrás, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya vislumbraba “el derecho al acceso a la información pública en su artículo 6º, el derecho de petición en el artículo 8º. el derecho de asociación en el artículo 9º y el derecho a la

⁴⁶ Secretaría de Gobernación, “que expide la Ley Federal de participación ciudadana, a cargo del diputado Luis Antonio González...”, *cit.*, p. 4.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 3

participación”⁴⁸, siendo ésta de manera que se puede contribuir en la planeación del desarrollo de la vida pública de México, consagrado en su artículo 26.

Retomando el ámbito estatal, tal y como lo señaló el Diputado Rogerio Pablo Contreras Castillo en 2009: “En la actualidad contamos con organismos de participación ciudadana que son de origen público, autónomo en su funcionamiento e independientes en cada una de sus decisiones”⁴⁹, haciendo alusión en principio al hoy Instituto Nacional Electoral. Una institución que también podría abrir muchas teorías que están en voga en la actualidad, pues se percibe como el resultado de lucha de años. Sin embargo, por otro lado, se tiene una mancha al estar en vilo elecciones presidenciales donde fue muy evidente un mal uso del mismo aparato en las tan cuestionables elecciones de 2006, donde el candidato a la presidencia en aquel entonces, era el hoy Presidente de la República Andrés Manuel López Obrador, se enfrentó a una batalla electoral impulsada por el aparato de Gobierno, sin embargo, los simpatizantes se manifestaron en su apoyo de manera pacífica.

II. Iniciativas de Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Puebla.

Es considerable que gracias a la poca virtud y “la pérdida de eficacia de las formas tradicionales e ilustradas de participación ciudadana (partidos, sindicatos, asociaciones de base)”⁵⁰, en su mayoría clientelares y asistencialistas, provocan

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ Contreras Castillo, Rogerio Pablo, “Iniciativa De Ley De Participación Ciudadana Para El Estado De Puebla”. *H. Congreso Del Estado De Puebla LVII Legislatura*, 2009 disponible octubre-diciembre 2023, p. 3, https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D5786%26Itemid%3D7&ved=2ahUKEwisrZqA_4eDAxXZIEQIHV5jB3UQFnoECAEQAw&usg=AOvVaw0CPqOLTM6B4cx8kR3-bXS2

⁵⁰ Aguirre Sala, Jorge Francisco, “El fortalecimiento de la ciudadanía participativa a través de los new media” *Estudios sociales*, 2012 disponible noviembre 2023,

una difícil empatía e inclusión con la ciudadanía, la cual se siente desconectada de la identidad que proyectan y las decisiones que generan. Lo cual conduce a esquivar la ruta adecuada para una correcta cohesión social; con ello la brecha se fisura en mayor proporción, dinamitando los principios y valores que se contemplan de origen en el Marco Jurídico.

En el ámbito Legislativo del Estado de Puebla, se tiene acceso a la transcripción estenográfica del tercer período ordinario de sesiones de la LVII Legislatura, siendo Presidente de la Mesa Directiva el Diputado Eugenio Edgardo González Escamilla quien junto con los demás Legisladores, el día jueves 10 de diciembre de 2009, recibió del Diputado de representación proporcional Rogerio Pablo Contreras Castillo, del grupo parlamentario de Nueva Alianza, una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana. Profundizando en dicho documento se puede apreciar lo siguiente a partir de la lectura del punto veintiuno del orden del día citado:

“La Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla, que en este momento someto a su consideración, tiene la finalidad de regular el procedimiento de consulta ciudadana a través de los instrumentos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, así como sus aspectos sustantivos en congruencia con el Marco Jurídico Estatal, lo que significa que los instrumentos que regularán este ordenamiento, guardan una relación interpretativa con los ordenamientos que ya mencioné anteriormente, además de hacer explícito el alcance de la encomienda constitucional, sin que en ningún sentido vaya en contra o más allá de su espíritu. Indudablemente el éxito de la Participación Ciudadana depende de la voluntad política

de los Gobiernos Estatal y Municipal y del profesionalismos, sinceridad y sensibilidad que los titulares demuestren para instrumentar los objetivos y estrategias que se hayan diseñado de común acuerdo con la población, ya que el único elemento que le da solidez a la Participación Ciudadana es el hecho de cumplir cabalmente los compromisos que el Gobierno asume frente a la sociedad y la sociedad frente al Gobierno...”⁵¹.

Resulta pertinente y relevante subrayar ideas del Diputado Rogerio que presenta en el dictamen dentro de su exposición de motivos. Por ejemplo, que finalizando la década de 1960 diversas organizaciones de carácter civil han surgido con la intención de generar apologías de los derechos humanos y políticos por sus propios intereses ya sean grupales o particulares. Lo cual nos presenta un indicador que desde hace ya algún tiempo se buscan involucrar en los asuntos públicos y de corte nacional para ser un “contrapeso”. Por otro lado, señala que también existen en la actualidad entes públicos que son autónomos, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y además obedecen a los principios rectores en materia electoral, cuyo fin fortalece la cultura política y democrática.

En consecuencia, el Legislador Poblano menciona que se requiere en el Estado de Puebla, un escenario donde se respire una democracia garante de los anhelos del pueblo para participar de manera directa, claramente más allá de únicamente elegir representantes.

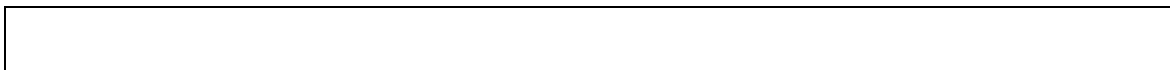
⁵¹ H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Tercer período ordinario de sesiones, versión estenográfica jueves 1 de diciembre de 2009,” *Diario de debates*, disponible noviembre 2023, p. 50, https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=29&Itemid=11&limitstart=30

Esta iniciativa de Ley de Participación Ciudadana manifestada por el Diputado Rogerio Pablo Contreras Castillo en el último mes del año 2009, consta de 94 artículos y 2 transitorios, divididos en 6 títulos con sus respectivos capítulos cada uno.

Es preciso reconocer que dicha iniciativa de Ley debió llevar mucho tiempo de preparación al equipo del legislador, previo a que ésta fuera presentada; lo anterior como una indagación debido a que no se cuenta con información de los planes de trabajo del Legislador, por consiguiente, se hace esta observación dado que la legislatura comenzó en enero de 2008, es decir, veintitrés meses posteriores a ocupar la curul, fue el momento en que se presentó dicha iniciativa. Se tiene que considerar que para la época en que fue expuesta, en México ya existían diferentes Estados de la República que en sus legislaciones ya contaban con una Ley de Participación Ciudadana, o al menos una Ley con un mecanismo de Participación (vélgase la redundancia).

Además, es muy puntual en manifestar de manera clara y precisa en cada uno de los aparatos de su esbozo jurídico, iniciando con buenos argumentos en la exposición de motivos y siendo muy descriptivo en todos los artículos de los mecanismos de Participación Ciudadana, así como su instrumentación, tanto su procedimiento, impugnación, substanciación y resolución.

El análisis jurídico - político del presente proyecto exige la explicación detallada de los alcances de una Ley en comento, es por ello que a continuación, me permitiré hacer exposición de un cuadro de elaboración propia, a modo de resumen y fácil identificación, manifestando el como está conformada la división y estructura de la mencionada iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Diputado Rogerio Pablo Contreras Castillo del grupo parlamentario del partido Nueva Alianza, basado en los documentos que se presentan en el micro sitio web de la LVII legislatura del Estado de Puebla:



| "INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE PUEBLA 2009" | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| TITULO PRIMERO | TITULO SEGUNDO | TITULO TERCERO | TITULO CUARTO | TITULO QUINTO | TITULO SEXTO |
| Objeto Del | De los Ciudadanos del Estado de Puebla | De los Instrumentos de Participación Ciudadana. | Del Instituto Electoral del Estado | Del Proceso Electoral | De los Recursos de Impugnación |
| Disposiciones Generales Art. 1° - 6° | Disposiciones Generales Art. 8 | Plebiscito Art. 12 - 22 | Atribuciones Art. 51 - 52 | Disposiciones Generales Art. 64 - 66 | Apelación de la inconformidad Art. 71 - 73 |
| | TULO II De los Derechos y Obligaciones Art. 9° - 11° | TULO II Del Referéndum Art. 23 - 34 | TULO II Del Procedimiento del Plebiscito y Referéndum Art. 53 - 62 | ULO II De la Documentación y Material Electoral. Art. 67 - 68 | TULO II De la Competencia Art. 74 |
| | | TULO III De la Iniciativa Popular Art. 35 - 50 | TULO III De la Forma de Financiar los Mecanismos de Participación Ciudadana Art. 63 | ULO III De la Campaña de Concientización Ciudadana Art. 69 - 70 | TULO III De las Partes Art. 75 |
| | | | | | TULO IV De las Pruebas Art. 76 - 79 |
| | | | | | TULO V De la Substanciación y Resolución de los Recursos Art. 80 - 94 |

Elaboración Propia, basado en la información de la iniciativa de Ley en línea⁵².

⁵² H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, "Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla", *Iniciativas fracción parlamentaria del Partido Nueva Alianza Diputado Rogerio Pablo Contreras Castillo, 2009* disponible noviembre 2023, <https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://micrositios.congre>

Otro aspecto importante a mencionar es la interrogante: ¿por qué? a pesar de que han existido iniciativas en la materia, no se ha logrado perpetuar la tan aclamada Ley; esto recae en el contexto a nivel Ejecutivo del Estado donde se puede mencionar como primer ejemplo que fue la alternancia democrática que se dio en 2011 cuando el PRI cedió el poder al gobierno de derecha del Partido Acción Nacional, posteriormente hubo una mini Gubernatura con muy poco tiempo para lograr operar múltiples proyectos de trascendencia que requieren el sexenio Constitucional. Enseguida hubo una elección de Estado y la gobernante electa desafortunadamente falleció a los días de rendir protesta, posterior a una turbulenta batalla legal por el resultado electoral que fue muy cuestionado; lo anterior dejó motivo por el cual se tuvo que relevar a un encargado de despacho en el gobierno, quien fuera nombrado Secretario de Gobernación unos días atrás.

Luego se continuó con la elección de un Gobernador interino que duró poco en su encargo, ya que posteriormente se convocarían a elecciones, para elegir al nuevo Gobernador Constitucional que completaría el periodo de gobierno restante, un hombre de izquierda, el Lic. Luis Miguel Barbosa Huerta, quien lamentablemente vivió un escenario en medio de una pandemia y posterior a la reactivación también falleció; así que el Poder Legislativo, para evitar ingobernabilidad se urgió por elegir a un nuevo gobernante con características de ser un buen ciudadano: Sergio Salomón Céspedes Peregrina, que se ve en la situación de terminar compromisos del anterior gobierno y a pesar de su gran capacidad e inalcanzable y arduo trabajo, cuenta con muy poco tiempo para realizar todos los proyectos de gran alcance, por lo cual sería muy prematuro poder atender un tema tan profundo como es el de Participación Ciudadana que conlleva mesas de análisis, foros ciudadanos y trabajo

*sopuebla.gob.mx/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_downlo
ad%26gid%3D5786%26Itemid%3D7&ved=2ahUKEwiMx-
OCr8WDAxVfH0QIHRlhAXgQFnoECAAQAw&usg=AOvVaw30uwTuX69jYVipkAd4
2av3*

con diferentes expertos y múltiples sectores tanto académicos públicos como privados.

Para los autores Alberto J. Olvera y Johanna Cilano, el fenómeno carente de ley pueden señalarlo de la siguiente manera: “Este vacío no es por carencia de iniciativas legislativas,Se trata de indecisión política, de miedo a abrir una caja de pandora”⁵³.

Haciendo una búsqueda profunda en la información que se tiene en línea de las Legislaturas LX y LXI del H. Congreso del Estado de Puebla, se puede identificar lo fastuoso que suena la llamada “Comisión de Participación Ciudadana y combate a la Corrupción”, no obstante, quien preside dicha comisión es el Legislador Oswaldo Jiménez, quien se ha mantenido presente e inamovible al frente durante las dos Legislaturas citadas, en efecto, el diputado si cuenta con planes de trabajo y una agenda que en lo literal suena esperanzador y tal vez motivador para los gobernados que esperan una Ley de este representante popular, más sin en cambio, no ha podido proponer en casi 6 años un esbozo de Ley o una iniciativa de Ley de Participación Ciudadana, situación que preocupa al haber en dicha comisión Diputados integrantes de diferentes grupos legislativos. Con este dato no deseo exponer ni someter a un tema de crítica al legislador, puesto que hay mucho trabajo de dicho representante del pueblo en otros rubros; es un comentario que abona hacia la construcción de acciones contundentes para la creación e implementación de la Ley de los instrumentos de Participación activa en el Estado.

Sólo por mencionar más datos de la Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción, se puede leer en su plan de trabajo de la presente LXI Legislatura, de manera puntual dentro de algunos de sus objetivos específicos los siguientes:

⁵³ Olvera, Alberto J., *op. cit.*, p. 5.

“Promover y construir de manera colaborativa con el gobierno y la sociedad civil la Ley de Participación Ciudadana.

Organizar reuniones y mesas de trabajo con Universidades, Instituciones, Organizaciones Civiles, Entidades Gubernamentales y población en general.

Coadyuvar en la promoción de la Participación Ciudadana, para el desarrollo de políticas públicas”⁵⁴.

En lo literal suena bastante alentador, sin embargo se podría inferir que la Comisión carece de alto grado de relevancia para los legisladores, al menos en lo particular referente a Participación Ciudadana, dado que como se puede observar en sus distintos sitios virtuales públicos, se transparenta que en la LX Legislatura únicamente sesionaron en 5 ocasiones⁵⁵, es decir de 2018 a 2021 en promedio sesionaron 1.6 veces por año, una cifra infortunada para una sociedad que busca en sus representantes del pueblo el instrumento para lograr materializar sus anhelos; para la actual LXI Legislatura⁵⁶ vemos un avance de 4 sesiones más que en el anterior periodo legislativo en lo que va del periodo.

⁵⁴ H. Congreso del Estado de Puebla LXI Legislatura, “Plan de trabajo”, *Comisión de Participación Ciudadana Y Combate A La Corrupción*, 2021 disponible diciembre 2023, p. 8, https://www.congresopuebla.gob.mx/docs/LXI/MEMORIAS-INFORMES-PLAN/plan_de_trabajo/com/125/plan_trabajo.pdf

⁵⁵ H. Congreso del Estado de Puebla LX Legislatura, “Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción”, 2018 disponible diciembre 2023, https://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=193:participación-ciudadana-y-combate-a-la-corrupción

⁵⁶ H. Congreso del Estado de Puebla LXI Legislatura, “Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción”, 2021 disponible diciembre 2023,

Realizando una búsqueda más en retroceso de periodos legislativos, en la LIX Legislatura fue creada la Comisión de Participación Ciudadana. Teniendo trascendencia y como logro la cantidad de 32 sesiones, celebradas por dicha mesa integrada por 7 Diputados y Diputadas, cuyo resultado nos refiere, que al menos se instalaron 10.6 sesiones por año en promedio, del año 2014 al tercer trimestre de 2018⁵⁷. A pesar de que fue una comisión muy activa, de igual manera en sentido negativo, nunca se generó una Ley en materia de Participación Ciudadana.

Sin embargo, se puede rescatar en el informe anual de 2014 del Legislador Francisco Mota Quiroz, que se proclamaron dos puntos de acuerdo significativos, mediante exhortos de parte de los Diputados integrantes de esta comisión de Participación Ciudadana para los 217 Presidentes Municipales, buscando instaurar políticas públicas a fin de generar la implementación e instalación de Consejos de Participación Ciudadana logrando con ello, la reactivación de la política y la administración pública municipal, así como la creación de estímulos sociales. Otro punto importante e interesante de este exhorto se adhiere a la solicitud hacia las mismas autoridades municipales para adecuar todo lo necesario en cuanto al Marco Jurídico Municipal con la finalidad de robustecer jurídica y legalmente la Participación Ciudadana, con la premisa de que con estas acciones se podría dar facilidad a los órganos de Participación Ciudadana para organizarse, integrarse y definir facultades, así como la elección de los mismos⁵⁸.

https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=290:participación-ciudadana-y-combate-a-la-corrupción

⁵⁷ H. Congreso del Estado de Puebla LIX Legislatura, “Legisladores Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción” 2018 disponible diciembre 2023,

https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=96%3Acomisión-de-participación-ciudadana&Itemid=546

⁵⁸ H. Congreso del Estado de Puebla LIX Legislatura, “Informe anual Comisión de Participación Ciudadana”, 2014 disponible noviembre – diciembre 2023, p. 11,

Por último dentro del informe mencionado se puede apreciar la intención y moción de la comisión de legisladores integrados por los Diputados Francisco Mota Quiróz del Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, Diputado Marco Antonio Rodríguez Acosta del Partido Pacto Social de Integración, Diputado Franco Rodríguez Álvarez del Pan, Diputado Pablo Fernández del Campo Espinosa del Partido Revolucionario Institucional, Diputado Ignacio Alvízar Linares del Partido Movimiento Ciudadano, Diputada Maiella Martha Gabriella Gómez Maldonado del Partido Nueva Alianza y Diputada Geraldine González Cervantes del Partido Verde Ecológico de México⁵⁹, quienes en conjunto con la comisión de Juventud y Deporte, motivaron del 1 de septiembre al 1 de octubre de 2014 la edición del parlamento Juvenil Puebla 2014; mediante convocatoria abierta a través de los diferentes legisladores y por medio de la circulación en carteles y correos electrónicos se invitó a las más de 40 casas de máximos estudios de la Entidad. Dando como resultado que de 58 jóvenes entre 18 y 23 años de edad, 25 mujeres y 33 hombres quienes generaron iniciativas o reformas en las diferentes ramas, resaltando 17 en igualdad de género, tanto como Participación Ciudadana⁶⁰. Este tipo de ejercicio enriquecedor construye puentes entre la ciudadanía y el poder ya que también se creó un ejercicio de someter a votación en el pleno del parlamento Juvenil 5 dictámenes que el mismo grupo de jóvenes seleccionó junto con autoridades del jurado.

Se puede observar un dictamen que formaba parte de la comisión de Igualdad de Género y Participación Ciudadana que indica lo siguiente: “Se reforma el acápite del artículo 262 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del

https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=96%3Acomisión-de-participación-ciudadana&Itemid=546

⁵⁹ *Ibidem*, p. 3.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 14.

Estado de Puebla”⁶¹ logrando así que dicho dictamen fuera aprobado por unanimidad.

Aunque en *strictu sensu*, lo anterior tendría apariencia de ser un ejercicio simple sin efectos vinculantes, se considera que actividades de este carácter, son las que propician iniciativas en la juventud para tomar el bastión de mando y así poder articular el sistema desde la base.

Es decir, los Diputados, hacen lo propio en su esfera de competencia, un trabajo legislativo con resultados apoyados con la sociedad, pese a ser un tanto sectorial por poner enfoque, así como segmentar en el ámbito juvenil. Sin embargo, en las conclusiones se abordará brevemente este detalle.

En lo concerniente al curso que tomó la iniciativa de Ley del Diputado de representación proporcional Rogerio Pablo Contreras, por instrucción del Presidente de la Mesa Directiva, ésta fue turnada a la comisión de “Gobernación, justicia y puntos Constitucionales para su estudio y trámite procedente”⁶², cuestión que se asume como desechada, puesto que en la actualidad no se cuenta con una Ley, ya que en su etapa correspondiente, el esbozo pudo ser debatido e impedirse su promulgación. Además de que en el sitio web que aún existe de la LVIII legislatura, se detalla que la comisión de Gobernación, justicia y Puntos Constitucionales carecía de compañeros del grupo parlamentario del precursor de la Ley de Participación Ciudadana, es decir, no existía afinidad del Partido Nueva alianza en dicha comisión, cuyo presidente y secretario eran del grupo parlamentario del PRI, mientras que las y los vocales del PAN y PRD⁶³.

⁶¹ *Ibidem*, p. 17.

⁶² H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Tercer período ordinario de sesiones...”, *cit.*, p. 50.

⁶³ H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales”, 2009 disponible noviembre-diciembre 2023, [https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=comis&task=details&cid\[0\]=2&Itemid=17](https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=comis&task=details&cid[0]=2&Itemid=17)

Lo anterior nos brinda un mensaje contundente que, por principios ideológicos se ponderaron reformas o iniciativas relativas al plan de trabajo de los diferentes grupos parlamentarios que integraban la comisión en comento; demeritando las propuestas del legislador ajeno a sus intereses.

En el imaginario de que una comisión de Participación Ciudadana existiese, sumado a la injerencia dentro de ésta, de cuando menos un legislador del mismo partido, es muy seguro que se diera la coyuntura para despegar un proyecto de Ley de esta envergadura. Toda vez revisando el esbozo de Ley, no hay improvisación y se encumbra el uso de técnica legislativa en todo el contenido del proyecto de norma jurídica en materia de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla.

III. La implementación de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla.

Con el acontecer de los siglos, el significado de ciudadano y ciudadanía han evolucionado considerablemente. Tal ejemplo lo podemos apreciar cuando se comenta que, en la antigua Grecia, Aristóteles hacía referencia al hablar de ciudadano como: aquel que actúa en la administración de justicia y en el gobierno. Se hace mención al ciudadano como “actor político de la sociedad, poseedor de cierta autoridad, ya sea en lo individual o en lo colectivo, en la dirección de los asuntos de la comunidad”⁶⁴. Indicando la gran importancia del gobernado con un papel fundamental dentro de toda sociedad.

⁶⁴ García Palacios, Omar A., “Fundamentos Teóricos y Regulación Jurídica de la Participación Ciudadana en Nicaragua”, Nicaragua, Instituto de Investigaciones y Gestión Social INGÉS, 2008 disponible noviembre-diciembre 2023, p. 5, https://www.researchgate.net/profile/Omar-Garcia-Palacios/publication/267708387_Fundamentos_Teoricos_y_Regulacion_Juridica_de_la_Participacion_Ciudadana_en_Nicaragua/links/54e34aa10cf2d618e1963618/Fundamentos-Teoricos-y-Regulacion-Juridica-de-la-Participacion-Ciudadana-en-Nicaragua.pdf

Así como los conceptos cambian, pero las obras se quedan; en el contexto estatal también sucede algo similar, pues se cambia de actores políticos y legisladores, sin embargo, la necesidad de integrar a los ciudadanos al terreno real de las decisiones democráticas sigue latente y en constante aumento. Toda vez que se busca democratizar las oportunidades para todos aquellos que contamos con intenciones de mejorar la vida pública desde nuestras trincheras.

Puebla es de las pocas Entidades Federativas que carece de una Ley de Participación Ciudadana, se puede inferir de este modo, tal y como se describió en el subtema anterior que debido a los cambios drásticos en la última década del poder de mando en el Ejecutivo es una posible respuesta a la falta de una agenda o calendarización para discutir un tema tan trascendente para la vida pública del Estado. En resumidas palabras, aún no se ha tenido el tiempo o la voluntad política, o peor aún, sino ambas para llegar a consensuar y articular la operatividad en torno a la implementación de la Ley en materia de Participación Ciudadana en el Estado de Puebla.

Hablar de implementación tiene que ver, según la Real Academia Española con “Poner en funcionamiento, aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo”⁶⁵ en este sentido, la utilización de este concepto nos nutre y sirve como piedra angular para exteriorizar la hipótesis de esta ley, una vez puesta en funcionamiento e instrumentada en la Entidad Federativa de Puebla.

El ejercicio de hacer válida esta Ley, no sobrevendría en una fragmentación de la población, ni mucho menos supondría someter en riesgo los poderes ya existentes, ya que como se ha visto en diferentes países, se forman los puentes para suplir muros que existían entre sociedad y gobierno, logrando erradicar la inquina y animadversión que se respiraba antes de crearla.

⁶⁵ Real Academia de la Lengua Española, “Definición de Implementar”, Edición del tricentenario, España, 2023 disponible noviembre- diciembre 2023,

<https://dle.rae.es/implementar>

Así mismo con la configuración de la Ley, se destapan las arterías que ponían en peligro la libertad de participar activamente en disposiciones de carácter oficial. Logrando cambiar de una participación ciudadana pasiva al dinamismo de entrar en la esfera de acción y decisión política y democrática de la vida pública del Estado.

En la Entidad Federativa de Puebla, México, converge una gran diversidad en medida que la sociedad está buscando reconstruir el tejido social aprovechando las bondades de cada latitud del territorio, lo que permite una correcta adhesión ciudadana a la toma de decisiones, ya que el sueño ferviente de cada individuo con conocimientos cívicos y éticos en el Estado, está en rescatar tradiciones y participar activamente en sus comunidades o localidades buscando consumir años de lucha de antepasados que trabajaron por lograr el consenso y la unión entre sociedad y gobierno. Dicha pluralidad estatal vierte una gran cantidad de ideas sociales que en la mayoría de los casos abonan hacia un robusto y próspero destino en el futuro colectivo.

Un aspecto positivo a subrayar, es que, en Puebla, por su privilegiada cercanía con la majestuosa Capital del país, se puede acceder a una dimensión real del funcionamiento de una Ley que lleva más de 20 años de existencia, logrando obtener una noción, tanto como un criterio, tanto de los beneficios como desventajas de la misma en cuanto a su implementación, lo mismo con su uso y alcances en el lapso de tiempo que se ha mantenido a flote.

No sin olvidar y dejar de lado, que la constante y notoria inversión de capital empresarial en el Estado favorece la unificación de sistemas digitales y los *new media* con una sociedad deseosa de estar al pendiente de los actos oficiales y de las respectivas agendas de nuestras autoridades de representación popular; así como de informarse del acontecer público e investigar como poder participar y adentrarse en su territorio y espacio con la tarea de manera personal o en comunidad, que le corresponde de mejorar su entorno. Estos nuevos medios informativos que se han popularizado por realizar funciones democratizadoras, “permiten la elevación de la esfera privada al alcance público y la co-legislación. Es

decir, evitan la pérdida de la potestad y la fragmentación de la ciudadanía al fortalecer la democracia participativa”⁶⁶

En este análisis jurídico – político, se puede afirmar que, en forma colectiva, lo ideal es tratar de desconcentrar la democracia representativa para llegar a robustecer la democracia participativa con la implementación de una Ley de Participación Ciudadana.

Antes de ir más allá debemos recordar el concepto de ciudadanía según Aristóteles, quien nos deja el precedente histórico cuya definición se sustenta como un agente de dirección en la vida social, que coadyuva tanto como autoridad, como sin cargo alguno para fortalecer los asuntos en sociedad o de manera independiente, políticamente hablando.

Expuesta la anterior paráfrasis del concepto que el filósofo griego planteó, se puede retomar la idea de poder ostentar cierta autoridad en los asuntos de la comunidad, es por ello, que después de siglos la ciudadanía y la sociedad en general son capaces por sí solos o en conjunto de lograr satisfacer ese vacío tanto jurídico como político, contando con la ayuda del legislativo para materializar una Ley que reconozca categóricamente a las y los ciudadanos como actores reales en la democracia sin la necesidad de estar sujetos a representantes populares, así como dotarlos de carácter vinculante en los debates y resoluciones que supongan transformaciones importantes en la vida pública del Estado.

Partiendo de la existencia de un marco normativo no limitativo en sus alcances, así como claridad y flexibilidad en el mismo, se puede construir el camino en la Entidad para fomentar la ejecución de la participación, aunado a ello proveer de información sobre los recursos y medios de impugnación en caso de que se quiera restringir el derecho de su aplicación. Para complementar la senda, se deben crear y fomentar los espacios de Participación Ciudadana para que una vez que la Ley se implemente, el rumbo que fije, cumpla con el objetivo de ser utilizada por una sociedad que tiene acceso a la fuente de información y a la práctica o ejercicio de

⁶⁶ Aguirre Sala, Jorge Francisco, *op. cit.*, p. 1.

la misma. De tal suerte que la Ley deberá ir acompañada de políticas públicas para erradicar el desconocimiento de la existencia de los derechos y abatir toda clase de bloqueo y nula promoción que no abonen hacia una sociedad participativa.

Nuestras Constituciones tanto Estatal como Federal implantan los derechos y obligaciones de los ciudadanos, “de entre ellas el votar y ser votado en elecciones populares, desempeñar las funciones electorales que se le encomiendan así como el asociarse para participar en los asuntos políticos del país”⁶⁷.

Éstas atribuciones emanadas de manera constitucional, dan pie a que de manera directa se participe activamente en el objetivo de la democracia que significa la ascensión hacia la cultura de un régimen participativo y democrático, “condicionante del desarrollo integral del país en un marco de legalidad, respeto y sobre todo confianza en nuestros gobernantes”⁶⁸.

En el mismo sentido el jurista Miguel C. Luna, propone la implementación de una Ley de Participación Ciudadana en Puebla, ordenamiento reglamentario, para regular la disposición general, concretamente del artículo 3 fracción II de la Constitución Local, por otra parte, del artículo 89 fracción LII del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por lo consiguiente, hace las siguientes cuatro aclaraciones:

“1. El artículo 3, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, establece que: el Instituto Electoral del Estado... En el ejercicio de estas funciones serán principios rectores la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia. Además, tendrá a su cargo, en los términos de esta Constitución y de la ley respectiva, la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

⁶⁷ Luna Mendoza, Miguel C, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁸ *Idem.*

2. El artículo 89 del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, establece que: El Consejo General tendrá las siguientes atribuciones: fracción LII. Recibir la solicitud, dictaminar su procedencia, organizar e implementar los procesos de plebiscito y referéndum y, en su caso, declarar la validez de los mismos, en términos de la legislación aplicable.

3. La Constitución Política para el Estado de Puebla si contempla la regulación de la Iniciativa, en su capítulo V denominado: De la Iniciativa y Formación de las Leyes, sin embargo, como ya quedó plasmado, nos remite a una ley secundaria para los instrumentos de plebiscito y referéndum.

4. El Código Electoral del Estado, tal y como narré en el primer capítulo, en su artículo 89, fracción LII, hace referencia sólo del referéndum y plebiscito, y no así de la iniciativa popular...”⁶⁹

Tal autor, señala que la pretensión principal de instaurar una Ley en materia de Participación Ciudadana, consiste en regular los instrumentos de Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular, explicando lo siguiente:

“a) Plebiscito, a través de este mecanismo los actos de la administración pública son susceptibles a la opinión y consulta de los gobernados.

b) Referéndum, de esta forma y por esta vía, la ciudadanía podrá expresar su punto de vista en relación al contenido de leyes, decretos y reglamentos, a regir en los ámbitos estatal o municipal.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 2.

c) Iniciativa popular, misma que abre la oportunidad a los poblanos, de intervenir efectivamente como órganos generadores de leyes y reglamentos que respondan a las expectativas de la vida comunitaria del estado y sus municipios”⁷⁰.

El propio artículo 20 de nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla⁷¹, cuenta con una gran laguna jurídica, al dejar a la suerte, probablemente libre interpretación o deriva, por indicar que los mecanismos de Participación Ciudadana encuadrados en el mismo artículo, deberán ser determinados y/o regulados por la Ley en cuestión. La cual por obviedad es inexistente. Éste y muchos más ejemplos de vacíos legales, hacen que valga la pena generar un trabajo arduo jurídicamente hablando, en línea paralela con la voluntad política para motivar la implementación urgente de una disposición legal de Participación Ciudadana en la Entidad, que sea el motor de grandes proyectos y avances para una sociedad informada y ansiosa de ver resultados a ras de suelo. Pues al interior de nuestros ordenamientos Constitucionales, se enuncian las prerrogativas ciudadanas en materia de mecanismos como el Plebiscito, Referéndum e Iniciativa popular, motivos que dan un primer paso para dar luz y vida a la Participación Ciudadana en el Estado.

Si bien, podríamos tener un *fac simile* de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, existen condiciones en nuestro Estado, tales que deberán distinguirse como son nuestras costumbres, más una identidad pluricultural, plasmándose en una Ley que consolide nuestro legado e historia como poblanos, así como nuestro futuro. Atendiendo, sin segregar, a todos y cada uno de los poblanos, originando en la disposición legal, la inclusión necesaria y con perspectiva

⁷⁰ *Ibidem*, p. 3.

⁷¹ H. Congreso del Estado de Puebla, “Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Puebla”, México, 2023, Número 21, Segunda Edición Vespertina, Tomo DLXXIX, p. 23.

de género. Para tener una breve concepción de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, en el siguiente capítulo de Mecanismos, agregaré definiciones de la legislación de nuestra entidad vecina, partiendo de la idea que, en lo local, nos encontramos muy cerca geográficamente y dicho contenido de disposiciones jurídicas, sirve de base para la proyección en nuestro Estado de Puebla.

Puebla, junto con dos estados más, Campeche y Estado de México carecen de esta Ley en sus respectivos territorios, razón por la cual se tiene oportunidad de instaurar una de las Leyes en materia de Participación Ciudadana con mayor vanguardia, modernidad e inclusión. Es aquí, donde me gustaría abrir un breve paréntesis para hacer una precisión alusiva a la Legislación que existe en el Estado de México, toda vez que su Ley titulada “Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México”, significa que está debidamente focalizada en regular una participación a fin de lograr seguridad en el Estado, lógicamente con figuras de participación, como lo son los consejos ciudadanos; más sin embargo, dicha legislación no prevé mecanismos de participación para la toma de decisiones en los diferentes modelos que he señalado a lo largo del presente reporte técnico.

En virtud de lo anterior, con fundamento en una búsqueda e investigación basada en el análisis de las leyes de dicho estado, afirmo que contamos con la cantidad de tres estados en total, contando el nuestro, como faltantes de la implementación de un marco normativo de Participación Ciudadana a nivel Local.

Es importante que la disposición jurídica a implementar, tenga un sustento y apoyo académico ya que cuando se habla de participación ciudadana probablemente nos remontamos únicamente al ámbito electoral, mas sin embargo, el futuro nos obliga a pensar en la puerta que las diferentes disciplinas podrían abrir para que miles de proyectos de índole ambiental (como la tala inmoderada de árboles), social (como el caso de la desprivatización del agua potable en Puebla), económico, industrial, artístico, etc. tomen la fuerza necesaria para marcar definición en los nuevos lineamientos de una sociedad moderna e incluyente.

Con una implementación de la Ley en el Estado de Participación Ciudadana, en etapa madura, seria y honesta, se hará valer el derecho humano, con perspectiva de género. Por lo cual someto al escrutinio público el considerar que se esté implementando para el siguiente periodo legislativo. Situación que generará el cambio que Puebla merece.

La noción de una “democracia directa o semi-directa”⁷², invariablemente va a forjar compromisos más robustecidos para ambas partes, hablando de las clases políticas, así como de los ciudadanos; no obstante, se cuenta con el conocimiento que para su debida implementación en un régimen determinado, se deberán someter a grandes periodos de prueba, también contemplar los diversos ajustes, con el objetivo principal que el pueblo, de manera general, participe en cuestiones que le interesan y que le beneficien o causen menoscabo como población.

En la exposición de motivos del Diputado Pablo Rogerio, también encontramos una justificación del por qué la ley de Participación Ciudadana se debe implementar en el Estado, ya que nos da una referencia del concepto como tal, describiendo que principalmente la Participación Ciudadana, se basa en instaurar los instrumentos a través de los cuales, los gobernados se motiven a participar en las decisiones de sus autoridades, de manera libre e independiente, sin que necesariamente formen parte del gobierno o de un organismo político⁷³.

En 2013 la Diputada Federal María del Carmen Martínez Santillán estipula en su exposición de motivos para la expedición de una Ley Federal sobre Participación Ciudadana, lo que a la letra respecta:

“En general, el proceso de formación de la ley comprende tres estadios:

⁷² Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente María de la Luz, *op. cit.*, p. 8.

⁷³ H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Ley de Participación Ciudadana...”, *cit.*, p. 1.

- a) El de la iniciativa.
- b) El del estudio, debate y aprobación.
- c) El de promulgación y publicación.

Con respecto al primer estadio, el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley corresponde, en primer término aunque no siempre con iguales requisitos, a los miembros del poder legislativo, sea éste unicameral o bicameral y cualquiera que sea la denominación que se le dé en el respectivo sistema constitucional: Parlamento, Asamblea Nacional, Cámaras legislativas, entre otros”⁷⁴.

Complementando la idea anterior, no deberán generarse ideas entrelazadas ni enredos de la concepción de Participación Ciudadana con las formas e instrumentos a través de los cuales los ciudadanos influyen, de manera directa en sus gobiernos. Pues se sostiene que la participación ciudadana puede florecer en las redes sociales, así como en manifestaciones o marchas, demás actividades como plantones.

Las que se pueden fijar en las leyes únicamente representan algunos instrumentos organizados para desahogar la tendencia de la ciudadanía, así como exigencias sobre temas en particular.

Formas de democracia directa tales como iniciativas ciudadanas y consultas populares, dan apertura al diálogo de la sociedad y fortalecen el espacio político a la expresión pública.

Razón por la cual, tanto a nivel estatal como a nivel federal, que en la iniciativa de Ley de Participación Ciudadana se establece la coyuntura para que

⁷⁴ Secretaría de Gobernación “Que expide la Ley Federal sobre iniciativas ciudadanas, reglamentaria de los artículos...”, *cit.*, p. 1.

converjan más instrumentos de participación o nuevos mecanismos para acreditar los requisitos, como podrían ser en *lato sensu* los medios digitales y electrónicos.

CAPÍTULO III MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

I. Referéndum

El acontecer histórico global, nos da un indicador que el referéndum ha desempeñado un papel destacado en eventos trascendentales como el *Brexit* en Europa. Desde la Revolución Francesa hasta las luchas por la independencia en diversas regiones del mundo, este instrumento ha sido utilizado para consolidar el poder de la voluntad popular. Como expuse en el primer capítulo, muchas naciones han adoptado el referéndum como parte integral de sus sistemas democráticos, permitiendo a los ciudadanos incidir directamente en políticas simbólicas.

Según el Sistema de Información Legislativa de México da contexto y definición del, *Referéndum* como:

“el mecanismo de votación y consulta ciudadana que se verifica regularmente y que es objeto de disciplina constitucional en torno a la aprobación o rechazo referente a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes. La figura permite que el elector comparta de manera complementaria la facultad legislativa del Congreso para dar mayor legitimidad a las prácticas legislativas. Se considera el principal instrumento de democracia directa ya que la ciudadanía participa en el proceso decisonal en el ámbito legislativo”⁷⁵.

⁷⁵ Secretaría de Gobernación Federal, “Definición de Referéndum”, *Sistema de Información Legislativa*, México, Disponible noviembre 2023, p. 1, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=205>

También nos indica que su clasificación atiende a diferencias ya que puede ser constitutivo, derivado de sus efectos o modificativo así como abrogativo, es decir, constituyente (para aprobar una constitución) o constitucional (para modificar la Carta magna); en segundo término se clasifica por su naturaleza jurídica, pudiendo ser obligatorio o facultativo; y en tercera instancia, por su origen es popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional⁷⁶.

Otra definición, nos da una referencia más concreta, pues plantea que el Referéndum es un instrumento jurídico que posibilita a la población aprobar o denegar determinadas resoluciones del gobierno. “Se trata de una herramienta propia de la democracia directa, en la cual la gente toma una decisión sin necesidad de la intermediación de los representantes”⁷⁷. El referéndum, en su esencia, es una manifestación de la soberanía popular. Permite a los ciudadanos participar activamente en la toma de decisiones sobre cuestiones que afectan su vida cotidiana. Desde decisiones constitucionales hasta políticas públicas fundamentales, dicho mecanismo se erige como un aparato social que busca la legitimidad a través del consenso directo de la ciudadanía.

No obstante, de sus beneficios, el referéndum no está exento de desafíos. La falta de información completa, la manipulación política y la posibilidad de decisiones impulsivas son preocupaciones legítimas. La participación desigual y la tendencia a simplificar cuestiones complejas pueden socavar la eficacia del referéndum como instrumento de democracia directa. Es esencial abordar estos desafíos para garantizar que el referéndum cumpla su función democrática de manera efectiva.

Mientras que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se prevé esta figura, la Constitución Política de nuestra Entidad Federativa si

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Pérez Porto, Julián y Gardey Ana. “Referéndum - Qué es, ejemplos, definición y concepto”, disponible noviembre 2023, <https://definicion.de/referendum/>

contempla el mecanismo en su Artículo 22 donde enuncia que se tiene el Derecho ciudadano para participar en dicho instrumento⁷⁸.

Por otra parte, el Diputado Rogerio contempla el Referéndum en su esbozo de Ley en el capítulo II del título tercero en el artículo 23 definiéndolo como un instrumento que según sea el caso, puede la ciudadanía utilizarlo para aprobar o rechazar, mandatos, leyes, así como reformas, que sean dictaminadas por el Congreso del Estado. Más adelante en el Artículo 24 nos da una precisión sobre el porcentaje que hará vinculatorio el mecanismo siendo éste del 15% del padrón electoral.

Para el Artículo 25, el Legislador “Neo – aliancista” nos enuncia los requisitos que deberá contener el escrito de solicitud de la manera siguiente:

“I. Nombre y firma del representante común;

II. Domicilio legal para oír y recibir toda clase de notificaciones, el cual se localizará en la Capital del Estado;

III. Especificación precisa y detallada de la ley, reglamento, decreto o disposición que será objeto del Referéndum, asimismo expresar si el carácter del Referéndum es total o parcial y, en el último caso, señalar el o los artículos que se pretenden someter a Referéndum;

⁷⁸ H. Congreso del Estado de Puebla, “Constitución Política Del Estado...”, *cit.*, p. 24.

IV. Exposición de motivos breve y detallada de los elementos que se tengan para pedir la aplicación del Referéndum; y

V. Cumplir además con los siguientes requisitos:

- a. El nombre completo de los solicitantes;
- b. Domicilio actualizado;
- c. Número de folio de la credencial para votar con fotografía de los solicitantes;
- d. Clave de elector de los solicitantes;
- e. Sección electoral a la que pertenecen los solicitantes;
- f. Firma de cada elector solicitante, que concuerde con la que aparece en su credencial de elector; y
- g. Anexar copia simple por ambos lados de la credencial de elector de los solicitantes”⁷⁹.

Otro de los Artículos importantes que habla sobre los límites del referéndum se encuentra en el número 27 que a la letra dice:

“No podrán someterse a Referéndum, aquellas leyes o artículos que contemplen las siguientes materias:

⁷⁹ H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Ley de Participación Ciudadana...”, *cit.*, p. 14 -15.

I. Las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

II. Las disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria o fiscal, así como las Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado y de los Municipios;

III. Las Leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado;

V. La Ley Orgánica del Poder Legislativo;

VI. La Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado;

VII. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla; y

VIII. Las demás disposiciones que por su naturaleza, afecten la estructura y funcionamiento de la organización política del Estado”⁸⁰.

Probablemente para algunos colectivos les parezca abominable este tipo de seguro, más, sin embargo, se debe salvaguardar la soberanía para evitar que las fuerzas que tengan la intención de generar anarquía disfrazados de participación colectiva quebranten el Estado de Derecho. Un blindaje contra el detrimento perfectamente sustentado.

⁸⁰ *Ídem.*

Para el caso de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, contempla el referéndum en su Artículo 37; nos dice que servirá para que la ciudadanía apruebe reformas Constitucionales y disposiciones normativas, propio de una democracia directa⁸¹.

Abonando al estudio, en el artículo 38 se enuncia algo de suma importancia pues se señala que sólo la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes podrá disponer la celebración del referéndum sobre las enmiendas constitucionales. Sin embargo, en el 39 se abre el abanico y la inclusión cuando dispone que:

“La realización del referéndum podrá solicitarse por:

I. Las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, o

II. Al menos 0.4% de las personas ciudadanas inscritas en la Lista Nominal de Electores de la Ciudad de México.

En caso de que el mecanismo sea solicitado por la ciudadanía, una vez que el órgano electoral se cerciore del cumplimiento de los requisitos de procedencia presentados a través de la Plataforma del Instituto o de forma presencial, las comisiones del Congreso respectivas harán la calificación de dicha propuesta,

⁸¹ H. Congreso de la Ciudad de México I Legislatura, Ley De Participación Ciudadana De La Ciudad De México, México, Última reforma publicada en la G.O.C.D.M.X. el 27 de octubre de 2022 disponible noviembre-diciembre 2023, p. 13, <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/Ley-Part-Ciud-CDMX.pdf>

presentando su dictamen al Pleno, el cual podrá ser aprobado, modificado o rechazado.

Una vez aprobadas las adiciones, reformas o derogaciones constitucionales, el Congreso hará la declaratoria del inicio del procedimiento del referéndum.

En caso de que la solicitud de referéndum sea modificada o rechazada, el Congreso enviará una respuesta por escrito, fundada y motivada, al comité promotor⁸².

También es menester mencionar que el Artículo 40 enmarca la procedencia del mecanismo.

Es posible tener la visualización de esta herramienta de participación directa como medio de influencia eficaz, que se ha consolidado como un medio efectivo para que los ciudadanos influyan directamente en decisiones cruciales para el destino próspero tanto en lo local como en lo global.

El referéndum, como expresión directa de la voluntad popular, tiene un futuro prometedor en el panorama democrático a nivel global, como local.

La incorporación de tecnologías digitales y la expansión de la participación ciudadana pueden abrir nuevas posibilidades para mejorar la transparencia y la efectividad de esta herramienta. Sin embargo, es crucial mantener un enfoque equilibrado que garantice la calidad, así como la responsabilidad en la toma de decisiones populares.

Se podría inferir que, con la implementación de la nueva Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Puebla, se plasmaría la esencia de un

⁸² *Idem.*

mecanismo de participación con características similares a las de legislaturas vecinas, sin embargo, valdría la pena profundizar en la aplicación de un formato que se apege más a la actualidad, adentrándose en la tecnología; tal es el caso que hoy nos aproximamos a nivel federal a un voto electrónico y en el caso de este mecanismo no sería la excepción incorporar el sistema electrónico.

Probablemente, como lo mencionaba en el capítulo previo, los gobiernos no han podido hacer una medición real de lo que podría ocasionar la implementación de la Ley en nuestro territorio, debido a la gran dimensión que el referéndum conlleva, puesto que se mueven muchos intereses al interior del estado, con corrientes que puedan en dado caso desestabilizar el control en la Entidad pues hay mucha polémica y siguen existiendo grupos de choque que sucumben a elites perversas, que disfrazados de banderas de lucha, buscan asaltar a la razón y son capaces de todo para saciar su hambre de poder.

II. Plebiscito

La democracia directa, coadyuva a robustecer y dar legitimidad al régimen democrático, por lo cual los mecanismos de participación ciudadana han aumentado considerablemente en las últimas décadas⁸³.

En este apartado, analizaremos el plebiscito como uno de los mecanismos de la democracia, su definición, finalidad, quien cuenta con la facultad para solicitarlo, que autoridad recibe la solicitud, dictamina su procedencia, organiza y en su caso declara su validez; así como también, la procedencia o improcedencia del mismo.

⁸³ Rosa Hernández, Gonzalo Julián, “Formas De Participación Ciudadana El Plebiscito”, *Estudios de Derecho Electoral: Memorias del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. México, UNAM, 2011 disponible 2023, p. 1, <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreiber/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>

La Participación Ciudadana en el ámbito político de cualquier país, es primordial para todo aquel Gobierno que se precise de un régimen democrático, reconociendo la relevancia que tiene la decisión ciudadana y para que domine la voluntad general es importante legitimar las decisiones del gobierno, bajo una sociedad involucrada con su entorno social y político.

Lo anterior, sucedería a través de los modelos de participación y discusión interactuando gobernante – gobernado; dicha participación requiere de conocimiento social, metodología, espacios, recurso, y “sobre todo, un claro y constructivo compromiso político y ciudadano”⁸⁴.

Actualmente, el pueblo mexicano pide una mayor participación en la vida política del país, para ser tomado en cuenta y lograr hacer propuestas de mejora legislativa, para abonar hacia una sociedad que hable ante la falta de representación política.

Continuando con el análisis jurídico del dictamen presentado en 2009 encontramos señalada la definición de Plebiscito en el Artículo 12, el legislador lo describe como Instrumento por medio del cual, el Legislativo del Estado y el Ejecutivo, podrán consultar a los ciudadanos para que remitan su rechazo o aprobación previa a las decisiones del Gobernador de carácter trascendental⁸⁵.

El significado de plebiscito cuyo origen se remonta en el término *plebiscitum* del latín, de *plebis-* pueblo y *scitum*, decisión, literalmente - resolución del pueblo, la “consulta directa que hace el Estado al pueblo, para expresar su aceptación o rechazo sobre un asunto específico de gran importancia o de gran interés público que afecta la esencia misma del Estado”⁸⁶.

⁸⁴ *Idem*.

⁸⁵ H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Ley de Participación Ciudadana...”, *cit.*, p. 11.

⁸⁶ Rosa Hernández, Gonzalo Julián, *op. cit.*, p. 6.

La historia de este instrumento de participación ciudadana es detallada por Gonzalo Julián Rosa, cuando menciona en su proyecto lo que a la letra dice:

“Los griegos fueron los primeros en practicar la democracia directa, los romanos fueron los que le dieron usos más amplios. A partir del siglo IV A.C., las autoridades romanas recurrieron al *plebiscitum* para legitimar sus decisiones ante la asamblea de los plebeyos. Posteriormente, la práctica del plebiscito fue utilizada para definir problemas de soberanía.

Como nos lo muestra la historia, grandes estadistas utilizaron esta forma de participación: Napoleón Bonaparte, mediante esta forma de consulta, logró el status de Emperador, al promulgar una nueva Constitución, mientras que en política exterior se proclamaba presidente de las Repúblicas italianas y se anexaba los territorios de Piamonte, Parma y Plasencia. En 1804, fue coronado emperador en *Nôtre Dame* de Paris por el Papa Pío VII. (En realidad, se coronó a sí mismo), y para legitimar su régimen convocó un plebiscito popular, que ganó por un amplio margen de votos”⁸⁷.

En otro contexto según el Diccionario de la Real Academia Española, el plebiscito consta de una consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales”⁸⁸.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 6

El Plebiscito, se motiva mediante propuesta de los representantes constitucionales, con opciones de respuesta “si o no” para que los votantes respondan a las cuestiones planteadas por la institución electoral⁸⁹. Este instrumento se emplea cuando se requiere una consulta pública y decidir sobre una temática de trascendencia social, promoviendo así la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Con ello se genera un vínculo de participación activa entre los ciudadanos y el gobierno, para aceptar o negar alguna medida pública.

Es un instrumento participativo que inicia por convocatoria a la ciudadanía para que se pronuncie por el apoyo o rechazo de determinado acto, política o decisión del gobierno en el Estado que no posee un carácter normativo.

En un contexto global, Gerardo E. Martínez-Solana nos describe en su artículo publicado en el sitio web “Democracia Participativa” lo siguiente:

“A nivel internacional, entre los años 1978 y 2000, se realizaron un total de veintinueve consultas plebiscitarias o referendos en 10 países de América Latina. Cinco de estas consultas, la de Panamá en 1983, la de Uruguay en 1980 y las de Chile en 1980, 1988 y 1989 se llevaron a cabo durante la vigencia de regímenes autoritarios. Posteriormente se han realizado otros dos referendos en Venezuela (2004 y 2007) y dos más en Ecuador y Bolivia en 2008.

El plebiscito uruguayo de 1980 fue desfavorable para los militares abriendo así el camino a cuatro años de negociación que desembocaron en la restauración de la Democracia. En cambio, en Chile, el régimen del General Pinochet venció en 1980 e impuso la

⁸⁹ Pérez Porto, Julián y Gardey Ana. “Definición de plebiscito”, 2009, <https://definicion.de/plebiscito/>

Constitución elaborada por los militares. Pero en la consulta de 1988, cuyo objetivo era asegurar la continuidad de Pinochet en el ejercicio de la Presidencia, el resultado les fue desfavorable. La tercera consulta (1989), si bien se realizó también durante el régimen pinochetista, consistió en perfeccionar un acuerdo de salida motivado por la derrota sufrida por el régimen militar un año antes.

Las consultas realizadas en Argentina en 1984, las colombianas de 1990 (a pesar que esta fue seguida de una convocatoria a una Asamblea Constituyente, lo cual de hecho la tornó muy pertinente) y 1997, y las que se llevaron a cabo en Ecuador en junio de 1986 y las "consultas/encuestas", no tuvieron carácter vinculante, aunque la última de 1997 llevó a una Asamblea Constituyente que incorporó una buena parte de lo sometido a consulta y aprobado por la ciudadanía⁹⁰.

Las consultas que sucedieron, contaron con carácter vinculante. De éstas, diecisiete se erigieron con el objetivo de impulsar o negar reformas a la Constitución: En Uruguay hubo tres aprobadas así como tres negadas; en Chile 2 fueron aprobadas, mientras que en Panamá una aprobada y dos de ellas rechazadas, otro caso es el de Guatemala donde hubo una aprobada y otra rechazada, para países como Ecuador, Perú y Venezuela se aprobaron una en su correspondiente territorio y posteriormente en Venezuela existió otra que fue rechazada⁹¹. En consecuencia,

⁹⁰ Martínez-Solana, Gerardo E., "Plebiscitos en América Latina: una breve reseña", Democracia Participativa, 2016 disponible noviembre 2023, *reserved.*<https://democraciaparticipativa.net/consultas-referenda/36-plebiscitos-en-amca-latina-una-breve-rese.html>

⁹¹ *Idem.*

se plantearon dos consultas más a modo de referendos derogatorios de leyes para el caso de Uruguay. En 1990 en Colombia una consulta legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente, tal y como sucedería nueve años más tarde en Venezuela. Mientras se destaca que en Venezuela se celebró un referendo revocatorio en 2004, donde los votantes eligieron en su gran mayoría el “no”, aunque hubo mucha especulación sobre un fraude y múltiples acusaciones considerables. Con la intención de la aprobación de una nueva Constitución y a pesar de haber organizado un refrendo más para 2007 en el mismo país latinoamericano, dicha propuesta fue rechazada por el pueblo.

En buenos Aires, Argentina, el 14 y 15 de marzo de 2007, se congregaron especialistas en Derecho y Ciencia Política, representando universidades, gobiernos y sociedad civil de la región y de Europa teniendo como misión debatir, analizar y determinar el crecimiento de la democracia directa en América Latina, Por su parte la conferencia internacional “Democracia Directa en América Latina” fue llevada a cabo por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el Centro de Investigación sobre Democracia Directa (C2D) de la Universidad de Ginebra, Suiza, y la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UnSam), Argentina, donde la Subsecretaría de Gestión Pública de la Nación argentina, jugó un papel determinante en la organización.⁹²

Entonces surge la pregunta: ¿Quiénes tienen la facultad para solicitar un plebiscito? - Tal y como se muestra en la iniciativa presentada en la LVIII legislatura, instamos la instrumentación del plebiscito consistente en que la autoridad en este caso Legisladores, sometan un asunto de especial interés a la opinión de los gobernados o la ciudadanía, para que ésta a su vez delibere de manera conjunta con sus semejantes, en sentido de aprobación o de negativa.

En su iniciativa de Ley, en los artículos 13 y 14 el Legislador Rogerio Pablo Contreras propone lo siguiente:

⁹² *Idem.*

“Artículo 13.- El Congreso del Estado con la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de sus miembros, podrá solicitar al Instituto Electoral del Estado, someta a Plebiscito, en los términos de esta ley, las propuestas de decisiones o actos del Ejecutivo del Estado considerados como trascendentales para el orden público o el interés social.

Artículo 14.- El Titular del Poder Ejecutivo, podrá solicitar al Instituto Electoral del Estado someta a Plebiscito, en los términos que señala esta Ley, previo a actos o decisiones de su gobierno considerados como trascendentales para el orden público o el interés social del Estado”⁹³.

Dadas las condiciones enmarcadas en el ordenamiento legal anterior, serán los entes gubernamentales, quienes tendrían la potestad de emprender el mecanismo del plebiscito. Limitando en cierta medida a la ciudadanía en general.

Mientras que la autoridad responsable de recibir la solicitud, dictaminar su procedencia, organizar y en su caso declarar la validez del plebiscito, será en este caso, el Instituto Electoral del Estado de Puebla.

A pesar de sus beneficios, el plebiscito no está exento de desafíos. Las críticas incluyen preocupaciones sobre la posibilidad de manipulación en la información, la polarización excesiva y la posibilidad de decisiones impulsivas basadas en emociones momentáneas. Además, la participación desigual puede distorsionar los resultados, desafiando la representatividad de esta forma de democracia directa.

⁹³ H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Ley de Participación Ciudadana...”, *cit.*, p.12.

En otro contexto, el Congreso de La ciudad de México guarda cambios significativos respecto nuestra legislación. Ya que, además de ser Ley debidamente aprobada, abre la pinza en su capítulo IV Del Plebiscito ya que en seguida de dar su definición: “mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías”⁹⁴. Estipula las autoridades que tienen derecho a solicitarlo como son el Ejecutivo de la Jefatura de Gobierno, las y los Legisladores locales, dos terceras partes de las alcaldías y el 0.4% de la ciudadanía que esté inscrita dentro del padrón nominal electoral vigente. de la Ciudad de México. Aunado a ello, también permite el derecho a los siguientes actores: “ciudadanas inscritas en la lista nominal de electores en el ámbito territorial respectivo y en el ámbito de las demarcaciones, el plebiscito podrá realizarse también a solicitud de la persona titular de la Alcaldía”⁹⁵.

Un blindaje que encontramos en esta etapa se encuentra previsto en la disposición legal del mismo ordenamiento, en el Artículo 49; puesto que “no podrán someterse a plebiscito, los actos de autoridad de la Jefatura de Gobierno o de las Alcaldías, ... penal, tributario, fiscal y ninguna que contravenga los derechos humanos y las demás que determinen las leyes”⁹⁶.

Es importante señalar que La Ciudad de México (antes Distrito Federal), ha evolucionado en cuanto a Derechos Humanos, pues basta con echar una mirada al pasado y descubrir la gran cantidad de movimientos sociales que han surgido ante la exigencia de la ciudadanía organizada por falta de disposición de los gobiernos por atender a sus necesidades y reclamos. Por tal motivo se entiende este blindaje, pero a su vez en artículos anteriores, el mecanismo está abierto a la ciudadanía en general.

⁹⁴ H. Congreso de la Ciudad de México I Legislatura, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁵ *Idem.*

⁹⁶ *Idem.*

Aunque a nivel local, en nuestro País sólo se contempla una versión de este mecanismo, debemos tomar en cuenta que existen diferentes tipos de plebiscitos, cada uno adaptado a circunstancias particulares. El plebiscito consultivo, por ejemplo, permite al gobierno recoger la opinión pública sin estar obligado a seguir sus resultados, mientras que el plebiscito vinculante tiene un impacto directo en la legislación o la constitución.

Actualmente es muy evidente un constante avance sobre el fortalecimiento de los instrumentos de democracia directa en los sistemas constitucionales. Y resulta difícil entender que este fenómeno que a veces no es tangible a los ojos de muchos, pero trae como consecuencia la ascensión en cuanto al funcionamiento de sus sistemas electorales.

Los mecanismos de democracia directa, situándolos en el marco de fuerza política en México, se contemplan como pieza estratégica en las coyunturas críticas donde también se pondera el papel de los actores de veto electoral. A propósito de los actores de veto Zayas Ornelas, León David sostiene que “Los actores de veto son actores cuyos acuerdos son necesarios para un cambio en el *statu quo* legislativo”. Cómo es visto en la actualidad, la alineación en la materia de los poderes locales en la mayoría de los Estados de la República Mexicana, continuando con Zayas y León, “parece tender más hacia una pluralidad que puede llegar a requerir salidas excepcionales”⁹⁷.

Cada Entidad Federativa posee su propia “configuración de actores de veto institucionales” así como también “actores partidarios al interior de la Legislatura determinada por el sistema electoral” postulados en su Constitución Política, Como

⁹⁷ Zayas Ornelas, León David, “Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país”, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* ISSN: 0188-9834, México, 2007 disponible 2023, p. 200, <https://www.redalyc.org/pdf/859/85903208.pdf>

fruto del desarrollo de esta tendencia, hoy vemos 30 estados donde se prevé la participación de un “actor de veto ciudadano”.

En una modalidad de democracia inalterable, con la eventual disposición de un instrumento llámese referéndum o plebiscito, se afianza un nuevo actor de Veto, estamos hablando del elector. En *stricto sensu* tenemos una fuerza ciudadana que puede aprobar, frenar o imposibilitar disposiciones importantes para sus propios Estados.

Contemplando los alcances de este “veto ciudadano en las legislaciones” tal y como lo señala Zayas y Ornelas se afirma que:

“Esto hace que los resultados políticos se acerquen más a las preferencias del votante mediano, pero si los actores de veto mantienen su poder hace que los cambios sean más difíciles. Entre más distantes sean las posiciones ideológicas entre los actores, será más difícil un cambio en el *statu quo*, y la estabilidad política, en términos de no cambio, se incrementa. Pero si los actores requieren hacer un cambio sin una confrontación entre ellos es posible que recurran al elector para tomar la determinación. Esta situación suele ser más común en contextos democráticos estables, ya que en donde la democracia no lo es, la distancia y el número de actores de veto juegan un papel importante para la desestabilización política”⁹⁸.

Por ello la gran importancia de subtemas en cada mecanismo de Participación Ciudadana, con el fin de abundar en el desarrollo de las ideas que

⁹⁸ *Ibidem*, p. 201

funcionen para nutrir la composición de una propuesta real que pueda integrarse el día de mañana a nuestra legislación del Estado De Puebla. Partiendo de principios y virtudes constitucionales que fortalezcan la vida democrática dentro del sistema político nacional mexicano.

III. La Iniciativa Popular.

Se cierra el capítulo final de este proyecto, partiendo de lo interesante que puede ser el origen del mecanismo de participación ciudadana más importante, siendo éste implementado por primera vez en Suiza; de ahí en adelante fue empleado en los sistemas constitucionales en Europa y posteriormente de América Latina, con las variantes respectivas en cuanto al porcentaje o número de ciudadanos que deberán acogerla y número de materias que puede sustentar⁹⁹.

La iniciativa popular se erige como un pilar esencial de la democracia directa, permitiendo a los ciudadanos ser arquitectos activos de la dirección social y política en la vida pública y política.

Es considerado un Derecho otorgado al pueblo, con el objetivo principal sentado en la base para que éste pueda elaborar iniciativas de Ley para integrarlas a la legislatura. Así mismo, “consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral”¹⁰⁰. Además, se estipulan con sí, las clausulas para que las propuestas sean efectuadas por un número o porcentaje determinado de ciudadanos inscritos en el sistema electoral.

Está relacionado al procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una reforma constitucional, a través de la postulación de disposiciones, a fin de que se conceda el derecho al pueblo de presentar iniciativas

⁹⁹ Secretaría de Gobernación, “iniciativa ciudadana”, *Sistema de información legislativa*, Disponible noviembre 2023,

<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>

¹⁰⁰ Gamboa Montejano, Claudia y García San Vicente María de la Luz, *op. cit.*, p. 6.

al sistema de gobierno establecido¹⁰¹. Es una forma más evolucionada de hacer de hacer política, ya que existe un compromiso no sólo de la parte institucional, sino también de la sociedad quien está de una forma más activa en los diversos asuntos políticos de interés común.

Atendiendo a la forma en que se estructura este mecanismo de participación, encontramos que en su clasificación se dividen en dos tipos ya sean simples como formuladas. “Las primeras son una petición ciudadana de legislación al Poder Legislativo sobre algún tema en particular; y las segundas se refieren a los proyectos de ley elaborados y promovidos directamente por la ciudadanía”¹⁰².

A pesar de que en México los ciudadanos tenemos una participación importante (aunque no abundante), de manera democrática por medio del voto eligiendo a nuestros representantes, este mecanismo de participación ciudadana es más directo y dinámico porque influye en las decisiones del gobierno del país y en el cómo se gobierna.

Repasando en la iniciativa de Ley de 2009 para el Estado de Puebla, en cuanto a una definición legislativa de la Iniciativa Popular, contamos con lo que se estipula en el artículo 35 que la señala como “la facultad que tienen los ciudadanos de presentar ante el Congreso del Estado los proyectos de ley o código, o de reforma a estos, para que sea estudiada, analizada, modificada y en su caso aprobada”¹⁰³. Abonando a lo anterior, en su naturaleza, la iniciativa popular es un medio que concede a los ciudadanos el poder de proponer leyes o enmiendas directamente. Se fundamenta en la creencia fundamental de que la toma de decisiones no debería limitarse exclusivamente a los representantes electos, sino

¹⁰¹ *Idem*.

¹⁰² Secretaría de Gobernación, “Iniciativa...”, *cit.*, p. 1.

¹⁰³ H. Congreso del Estado de Puebla LVII Legislatura, “Ley de Participación Ciudadana...”, *cit.*, p. 17.

que debe ser un proceso inclusivo que permita a la ciudadanía influir directamente en la legislación.

En mis propios términos puedo describirla como el mecanismo o instrumento estratégico en una sociedad y puente democratizador entre ciudadanos y autoridades para llevar a cabo acciones y toma de decisiones en la vida pública.

En el presente subtema, también es importante exponer lo que dispone la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México, como referente al igual que con los anteriores mecanismos, para poder concebir la noción de lo que acontece en el territorio vecino y tan próximo al nuestro; En este sentido la Iniciativa se despliega con el acompañamiento de ciudadana, más no popular como en el caso del proyecto de Ley que se presentó hace catorce años en Puebla; es así, el Capítulo II en el ordenamiento legal de la Ciudad de México titulado Iniciativa ciudadana, y adentrado en su Artículo 28 enuncia que “la iniciativa ciudadana es el mecanismo de democracia directa mediante el cual la ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia”¹⁰⁴.

Permaneciendo en la legislación de Ciudad de México, en el Artículo 29 encontramos inicialmente, un primer candado ya que, derivado del término de admisión de las iniciativas ciudadanas se enuncia que será sometida a los demás requisitos de democracia directa, sin embargo, el candado en comento se encuentra en lo que a la letra dice “para su estudio, dictamen y votación por el Congreso”¹⁰⁵; refiriéndose a que existe un límite, puesto que el proyecto de iniciativa ciudadana no pasará en automático, sino que a pesar de que debe estar regulado con los principios básicos de una técnica jurídica señalada en su Ley orgánica, creada por los propios legisladores, se somete además, al escrutinio de los legisladores, filtro que en la realidad no deja libre a la participación ciudadana, sino que la sujeta y

¹⁰⁴ H. Congreso de la Ciudad de México I Legislatura, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁵ *Idem.*

acompaña del órgano legislativo para su correcta deliberación; el segundo candado, como ya se mencionó, es el que estriba en los requisitos debidamente motivados en los otros instrumentos; un tercer elemento obstaculizador es aquel que entre líneas establece un porcentaje para la presentación de los nombres, firmas, así como las claves de sus credenciales de elector, siendo éste del 0.13% de aquellos que se encuentran debidamente registrados y actualizados en el sistema del listado nominal. No obstante, se menciona una acción afirmativa dentro del mismo apartado, al ofrecer “asesoría sobre la técnica jurídica y parlamentaria para la presentación de una iniciativa ciudadana a cualquier persona que lo solicite, sin que dicha asesoría implique la redacción de esta”. En este tenor, el candado final se encuentra en el Artículo 35, pues se dictamina que “no podrán ser objeto de iniciativa ciudadana la materia penal, tributaria y que contravenga los derechos humanos”¹⁰⁶.

En un mundo cada vez más conectado a los medios tecnológicos y de información, la iniciativa popular cobra el potencial de evolucionar aún más allá, mediante el uso de tecnologías digitales para facilitar la participación ciudadana. La creación de plataformas accesibles y transparentes puede ampliar la participación y garantizar que la iniciativa popular siga siendo relevante y efectiva en el siglo XXI.

CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

Conclusión.

Sin duda, los poderes de gobiernos de la actual vanguardia nos deben la creación las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Así existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación federal y estatal. Sin embargo, su eficacia es muy limitada y prevalecen en los hechos, formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos, algunos de los cuales jamás han sido activados, aun cuando

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 13.

existan en los respectivos cuerpos legislativos. Se ha aprobado en treinta Entidades de la República una Ley de Participación Ciudadana o al menos una *fac simile* con la que se crean diferentes formatos de participación con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas y abrir canales con la intención de que los gobernados posean cierto control sobre la forma del gobierno, sin que esto vaya en detrimento de la sociedad o afecte directamente la estabilidad económica, política y social del Estado. Estas Leyes que tienen por objeto desarrollar normas relativas a los mecanismos directos de participación ciudadana, con el propósito de hacer efectiva la participación activa en un régimen democrática y sistema participativo. Por lo tanto, la Participación Ciudadana se fundamenta en el derecho de todos los ciudadanos a tomar parte libremente en los asuntos públicos a través de la implementación de los instrumentos de democracia que las mismas leyes establecen. Razón por la cual la propuesta que ahora se presenta, establece que se debe aplicar el conjunto de normas que regularán la impartición de éstos derechos fomentando la innovación en los instrumentos de democracia directa. Con ello, se propicia el replanteamiento de las relaciones, gobierno sociedad, en un marco de corresponsabilidades lo mismo en lo que concierne al orden jurídico, que en lo que atañe a las acciones relevantes de la administración pública tanto estatales como municipales.

Como se estudió anteriormente a pesar de que en Latinoamérica el reconocimiento Constitucional del Derecho de participación se encuentra en varias de constituciones y la difusión de fórmulas como el referéndum es difundida, sus usos y prácticas distan con experiencia más desarrolladas (como la europea), contamos en América latina con más mecanismos de participación ciudadana, pero estos distan de ser efectivos. Desde un estudio puramente normativo podemos decir, si ponderamos el potencial de la incidencia de las fórmulas de democracia directa y participativa en los respectivos sistemas representativos, la perspectiva cambia. El impacto de estas instituciones en la forma de Estado y de gobierno es gravitante. Esto se explicita en varias cartas fundamentales por lo demás (Bolivia, Ecuador, Perú, Paraguay y Nicaragua). Nos hallamos con sistemas representativos que adicionan fundaciones de democracia directa y participativa, cediendo en varios

casos la definición final de una serie de materias relevantes a la voluntad popular expresada mediante estos mecanismos.

El trabajo legislativo deberá dotar herramientas y espacios a los ciudadanos sin sectarismo o segmentos para diseñar e implementar una de las mejores Leyes en Materia de Participación Ciudadana y poder así, definir con modernidad, responsabilidad y vanguardia el rumbo de la participación Ciudadana para el Estado de Puebla. Logrando cumplir objetivos del corto, mediano y largo plazo para servir como instrumento del pueblo para encaminar los proyectos que durante años han permanecido en ideas y sueños. Todo con el debido sustento de valores, virtudes y atributos que permitan concebir un marco jurídico garante de principios y libertades para el correcto uso de las instituciones y su estrecha relación con la ciudadanía en el ánimo de participar dentro de las decisiones del Estado y gobierno.

La comisión de Participación Ciudadana en el Congreso del Estado será de vital importancia como cúmulo de trabajo que deberá articularse con una sociedad cada vez más dispuesta a ser tomada en cuenta como agentes de cambio en la historia de nuestro estado de Puebla.

Propuesta.

Sabedor de la gran responsabilidad que significa generar el planteamiento de una solución para aplicarse en una sociedad moderna; me gustaría proponer que mi Alma Máter: la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y en específico la Facultad de Derecho, pueda adoptar el presente proyecto para que sirva como apoyo para la formulación de un dictamen de Ley que pueda ser presentado como iniciativa en la próxima Legislatura del H. Congreso del Estado de Puebla.

Lo anterior con el objetivo de impactar significativamente en la sociedad, con miembros de la academia que doten de sustento jurídico de altura a la futura Ley, integrándose también la comunidad estudiantil al aportar ideas frescas para construir un esbozo de la disposición legal de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla firme y plural.

Conjunctis viribus. “La unión hace la fuerza”. Por ello, auguro que el futuro Gobernador Constitucional de Puebla, pueda llevar a cabo el impulso de esta Ley de Participación Ciudadana para el Estado, de la mano con el Poder Legislativo y el pueblo; estoy convencido de que seguramente marcarán historia en el Estado puesto que una vez que nuestra Entidad se integre a la ola de Leyes en los diferentes Estados de la República, se tendrá el reto mayor de ser una de las Leyes mejor definidas con los obstáculos y áreas de oportunidad de dichos precedentes de Legislaturas circundantes, en donde por supuesto yo propongo apoyar de manera personal al Ejecutivo y al Legislativo en lo que se necesite para lograr implementar un marco jurídico con bases firmes, compulsando sentimientos del pueblo en su contenido para lograr el cometido de mejorar la sociedad, a través de la participación activa como ciudadanos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

AGUIRRE SALA, JORGE FRANCISCO, "El fortalecimiento de la ciudadanía participativa a través de los new media" *Estudios sociales*, 2012 disponible noviembre 2023, https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572012000100002

BOBBIO, NORBERTO, "El futuro de la democracia", *Ed. Fondo de Cultura Económica*, México, 1986, p. 14.

-----, "Estado, Poder y Gobierno. Por una teoría general de la política", *Ed. Fondo de Cultura Económica*, México, 1996, trad. Fernández Santillán, pp. 110 a 114.

-----, en Yturbe, Corina, "Pensar la democracia: Norberto Bobbio" *Instituto de investigaciones filosóficas*, 2007, México, UNAM, p. 21, https://www.filosoficas.unam.mx/docs/431/files/Pensar_la_democracia.pdf

CASTELLANOS CLARAMUNT, JORGE, "El derecho humano a participar: Estudio del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos", *Universitas. Revista De Filosofía, Derecho Y Política*, 2019, p. 34, <https://doi.org/10.20318/universitas.2020.5136>

CONTRERAS CASTILLO, ROGERIO PABLO, "Iniciativa De Ley De Participación Ciudadana Para El Estado De Puebla". *H. Congreso Del Estado De Puebla LVII Legislatura*, 2009 disponible octubre-diciembre 2023, p. 3, https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D5786%26Itemid%3D7&ved=2ahUKEwizrZqA_4eDAxXZIEQIHV5jB3UQFnoECAEQAw&usg=AOvVaw0CPqOLTM6B4cx8kR3-bXS2

DÍAZ, ELÍAS, "Teoría General del Estado de Derecho", *Revista de estudios políticos*, 1963, [Dialnet-TeoriaGeneralDelEstadoDeDerecho-2048229%20\(4\).pdf](https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2048229)

GAMBOA MONTEJANO, CLAUDIA Y GARCÍA SAN VICENTE MARÍA DE LA LUZ, “Democracia directa: Referendúm, Plebiscito e Iniciativa Popular”, *Estudio de las iniciativas presentadas sobre el tema en el primer año de ejercicio de la LX Legislatura, Reformas del Estado y opiniones especializadas*. (Actualización) México, 2007, p. 6
<https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-26-07.pdf>

GARCÍA PALACIOS, OMAR A., “Curso de Derecho Constitucional”, 2011, p. 219,
<https://inej.online/libros/publicaciones/Curso-de-derecho-constitucional.pdf>

-----, “Fundamentos Teóricos y Regulación Jurídica de la Participación Ciudadana en Nicaragua”, Nicaragua, Instituto de Investigaciones y Gestión Social INGEGES, 2008 disponible noviembre-diciembre 2023, p. 5,
https://www.researchgate.net/profile/Omar-Garcia-Palacios/publication/267708387_Fundamentos_Teoricos_y_Regulacion_Juridica_de_la_Participacion_Ciudadana_en_Nicaragua/links/54e34aa10cf2d618e1963618/Fundamentos-Teoricos-y-Regulacion-Juridica-de-la-Participacion-Ciudadana-en-Nicaragua.pdf

H. CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO I LEGISLATURA, Ley De Participación Ciudadana De La Ciudad De México, México, Última reforma publicada en la G.O.C.D.M.X. el 27 de octubre de 2022 disponible noviembre-diciembre 2023, p. 13, <https://www.iecm.mx/www/marconormativo/docs/Ley-Part-Ciud-CDMX.pdf>

H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA LIX LEGISLATURA, “Informe anual Comisión de Participación Ciudadana”, 2014 disponible noviembre – diciembre 2023, p. 11,
https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=96%3Acomisión-de-participación-ciudadana&Itemid=546

-----, “Legisladores Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción” 2018 disponible diciembre

2023, https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=96%3Acomisi3n-de-participaci3n-ciudadana&Itemid=546

H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA LVII LEGISLATURA, “Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales”, 2009 disponible noviembre-diciembre 2023, [https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=comis&task=details&cid\[0\]=2&Itemid=17](https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&controller=comis&task=details&cid[0]=2&Itemid=17)

-----, “Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla”, *Iniciativas fracción parlamentaria del Partido Nueva Alianza Diputado Rogerio Pablo Contreras Castillo*, 2009 disponible noviembre 2023, https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D5786%26Itemid%3D7&ved=2ahUKEwiMx-OCr8WDAxVfH0QIHRIhAXgQFnoECAAQAw&usg=AOvVaw30uwTuX69jYVipkAd42av3

-----, “Tercer período ordinario de sesiones, versión estenográfica jueves 1 de diciembre de 2009,” *Diario de debates*, disponible noviembre 2023, p. 50, https://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=29&Itemid=11&limitstart=30

H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA LX LEGISLATURA, “Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción”, 2018 disponible diciembre 2023, https://legislaturalx.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=193:participaci3n-ciudadana-y-combate-a-la-corrupci3n

H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA LXI LEGISLATURA, “Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción”, 2021 disponible diciembre 2023,

https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=290:participación-ciudadana-y-combate-a-la-corrupción

-----, "Plan de trabajo", *Comisión de Participación Ciudadana Y Combate A La Corrupción*, 2021 disponible diciembre 2023, p. 8, https://www.congresopuebla.gob.mx/docs/LXI/MEMORIAS-INFORMES-PLAN/plan_de_trabajo/com/125/plan_trabajo.pdf

H. CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA, "Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De Puebla", México, 2023, Número 21, Segunda Edición Vespertina, Tomo DLXXIX, p. 23.

LUNA MENDOZA, MIGUEL C., "Configuración de una ley de participación ciudadana en el Estado de Puebla", 2007 disponible noviembre 2023, p. 3, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/2doCongresoNac/pdf/1HMLUNA POEXP.pdf>

MARTÍNEZ-SOLANA, GERARDO E., "Plebiscitos en América Latina: una breve reseña", *Democracia Participativa*, 2016 disponible noviembre 2023, *reserved*. <https://democraciaparticipativa.net/consultas-referenda/36-plebiscitos-en-amca-latina-una-breve-rese.html>

MERINO, MAURICIO. "La participación ciudadana en la democracia", cuadernos de divulgación de la cultura democrática, IFE, México, 1995, pág. 19-20.

ODARDA, M. MARÍA, "Iniciativa de Ley", Argentina, 2017, https://www.google.com/url?esrc=s&q=&rct=j&sa=U&url=https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/389961/downloadPdf&ved=2ahUKEwiAuvXN1oiDAXZh-4BHQtwAiMQFnoECAsQAg&usg=AOvVaw1SfX6LUs3G_4thZiaGrQMX

OLVERA, ALBERTO J., "Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura." *Entregable 3 del Contrato Simplificado 6800002163 SEGOB*, 2009,

p.

2,http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/4/imagenes/OlveraEntregable3_leyes_de_participacion_ciudadana.pdf

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, Costa Rica, 1969, p. 6.
https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Declaración Universal de los Derechos Humanos Adoptada proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (iii), de 10 de diciembre de 1948”., disponible noviembre 2023, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

-----, “Liderazgo y participación política”, *Onu Mujeres*, disponible noviembre 2023, <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS,” Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, de la Asamblea General”, disponible noviembre 2023, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>

PÉREZ PORTO, JULIÁN Y GARDEY ANA. “Definición de plebiscito”, 2009, <https://definicion.de/plebiscito/>

-----, “Referéndum - Qué es, ejemplos, definición y concepto”, disponible noviembre 2023, <https://definicion.de/referendum/>

PODER LEGISLATIVO JALISCO, “Iniciativa de Ley que expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco presentada por la fracción parlamentaria de Movimiento Ciudadano”, *Congreso del estado de Jalisco LX legislatura*, 2013 disponible noviembre 2023, p. 7, https://congresoweb.congresoajal.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/R_16297.pdf

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “Definición de Implementar”, Edición del tricentenario, España, 2023 disponible noviembre- diciembre 2023, <https://dle.rae.es/implementar>

ROSA HERNÁNDEZ, GONZALO JULIÁN, “Formas De Participación Ciudadana El Plebiscito”, *Estudios de Derecho Electoral: Memorias del Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral*. México, UNAM, 2011 disponible 2023, p. 1, <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/GonzaloJulianRosaHernandez.pdf>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN “Que expide la Ley Federal sobre iniciativas ciudadanas, reglamentaria de los artículos 35, fracción VII, y 71, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada María del Carmen Martínez Santillán, del grupo parlamentario del PT”, *Sistema de información Legislativa*, 2013 disponible noviembre 2023, p. 1, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/10/asun_3010891_20131001_1380643560.pdf.

-----, “Definición de Referéndum”, *Sistema de Información Legislativa*, México, Disponible noviembre 2023, p. 1, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=205>

-----, “iniciativa ciudadana”, *Sistema de información legislativa*, Disponible noviembre 2023, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=251>

-----, “Que expide la Ley Federal de participación ciudadana, a cargo del Diputado Luis Antonio González Roldán, del grupo parlamentario de Nueva Alianza”, *Sistema de información Legislativa*, 2013, disponible noviembre 2023, p. 2, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/03/asun_2950174_20130308_1362502604.pdf

SERRANO RODRÍGUEZ, AZUCENA, “La participación ciudadana en México”, *Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos núm. 34 (enero-abril, 2015):* 93-116, México, UNAM, 2011, p. 96.

SOTO, BARRIENTOS FRANCISCO, “El referéndum en Latinoamérica: un análisis desde el Derecho comparado” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, núm. 136, p. 325, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4807/6158>.

TECUANHUEY, ALICIA, *et. al.*, “Common Sense en el pensamiento independentista de Mier”, *Revista Historia de México*, vol.67, num.3, México, 2018, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-65312018000101135

VICHINKESKI, ANDERSON, “Los orígenes filosóficos de la noción de soberanía nacional en el contractualismo político de Thomas Hobbes, John Locke y Jean-Jacques Rousseau”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLIII*, Chile, 2014, pp. 801 – 819, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n43/a23.pdf>

ZAYAS ORNELAS, LEÓN DAVID, “Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país”, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades ISSN: 0188-9834*, México, 2007 disponible 2023, p. 200, <https://www.redalyc.org/pdf/859/85903208.pdf>

“Proponen ley de participación ciudadana”, *Políticaspúblicas.com.mx*, 2013, <http://politicaspublicas.com.mx/index.php/noticia/index/930>