



**BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**

**LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ESTADO DE PUEBLA**  
***SU IMPLEMENTACIÓN, UNA PROPUESTA***

**NOVIEMBRE DE 2021**

**TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA: CHRISTIAN TOLEDO ANGÜIS**

**DIRECTOR DE TESIS: DRA. NATALIA GASPAR PÉREZ**

**CO-DIRECTOR DE TESIS: DR. ALEX MUNGUÍA SALAZAR**

INDICE

**“LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS  
EN EL ESTADO DE PUEBLA.  
*SU IMPLEMENTACIÓN: UNA PROPUESTA*”**

**INTRODUCCIÓN (p. 4)**

**CAPITULO 1**

1. ANÁLISIS TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS (p. 7)
  - 1.1. La Teoría de la Descentralización Fiscal de Wallace Oates. (p. 7)
  - 1.2. Teoría de la Asignación Eficiente de los Bienes Públicos o “Condición de eficiencia”, a través de las Teorías de Samuelson, Tiebout, Hirschman y Pigou. (p. 13)
  - 1.3. Precios y bienes públicos desde la perspectiva de un análisis económico y la teoría del voto probabilístico. (p. 17)
  - 1.4. Aplicación de las teorías de la Descentralización Fiscal, la Asignación Eficiente de los Bienes Públicos y el Precio de los Bienes Públicos en el Presupuesto Participativo. (p. 21)
  - 1.5. Los Presupuestos Participativos: algunos conceptos. (p. 22)

## CAPITULO 2

2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN MÉXICO, PUEBLA Y ALGUNOS CRITERIOS JUDICIALES INTERNACIONALES Y NACIONALES (p. 31)
  - 2.1. Precedentes Judiciales Internacionales. (p. 32)
  - 2.2. Precedentes Judiciales Nacionales. (p. 34)
  - 2.3. Ley de Coordinación Fiscal. (p. 42)
  - 2.4. Marco Legal de la Elaboración de los Presupuestos Públicos en México. (p. 45)
  - 2.5. Marco Legal de la Elaboración de los Presupuestos Locales en el Estado de Puebla. (p. 52)
    - 2.5.1. Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios. (p. 55)
    - 2.5.2. Acuerdo del Programa de Presupuesto Participativo del Estado de Puebla y sus Reglas de Operación. (p. 61)

## CAPITULO 3

3. DOS MODELOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: EL MODELO PORTO ALEGRE Y EL MODELO CIUDAD DE MÉXICO (p. 68)
  - 3.1. El origen del Modelo de Presupuestos Participativos en Porto Alegre. (p. 68)
  - 3.2. Funcionamiento del Modelo de Presupuestos Participativos en la experiencia de Porto Alegre. (p. 73)
  - 3.3. Reflexiones sobre las aportaciones del Modelo de Presupuestos Participativos de Porto Alegre a la Democracia. (p. 82)
  - 3.4. Antecedentes y Principales Conceptos de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 12 de Agosto de 2019. (p. 88)
  - 3.5. Principales Instituciones de los Presupuestos Participativos en la Ciudad de México. (p. 94)
  - 3.6. Regulación y Funcionamiento de los Presupuestos Participativos en la Ciudad de México. (p. 99)

## **CAPITULO 4**

4. PROPUESTA PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ESTADO DE PUEBLA (p. 110)

**CONCLUSIÓN** (p. 146)

**FUENTES DE INFORMACIÓN** (p. 149)

---

# INTRODUCCIÓN

---

En primer lugar, para abordar la presente investigación, debemos hacer notar que la facultad de elaborar presupuestos públicos es actualmente una facultad delegada a los legisladores federales y locales, quienes además de avocarse a tareas legislativas, necesitan ejercer técnicas financieras para la elaboración tanto de la ley de ingresos como del presupuesto de egresos correspondiente. En el caso del Estado de Puebla, debemos destacar que aproximadamente el 50% del ejercicio del gasto público se encuentra etiquetado por el presupuesto federalizado, y el restante es el considerado recurso de “libre disposición” tanto para la entidad federativa como para sus ayuntamientos.

Asimismo, no podemos pasar por alto que los poderes ejecutivos, tanto el federal como el estatal, tienen una fuerte intervención en la elaboración de los presupuestos públicos, ya que son quienes proponen las acciones de infraestructura pública a presupuestarse.

En esta investigación se considera como marco teórico diversas teorías entre las que destacan la teoría de la descentralización fiscal de Oates y Tiebout, la teoría de la asignación eficiente de los bienes públicos o “condición de eficiencia”, a través de las teorías de Samuelson, Tiebout, Hirschman y Pigou, el análisis económico del derecho de Coase y el voto probabilístico de Ponce Rodríguez. Asimismo, la conceptualización de los presupuestos participativos se analiza desde los puntos de vista de Jahir Rodríguez, Ganuza Fernández, Gómez Fortes, y de Santos Souza, así como su relación con el concepto de justicia distributiva de John Rawls. De igual

forma se relata la alineación de los presupuestos participativos al enfoque de desarrollo previsto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Asimismo, se citan los principales precedentes judiciales relacionados con la consulta ciudadana en la elaboración de los presupuestos tanto a nivel interamericano como a nivel nacional.

El objetivo de esta investigación es revelar los dos modelos de presupuesto participativo, el modelo de Porto Alegre, Brasil, así como el modelo Ciudad de México, destacando sus similitudes, diferencias y la evolución de estos, a través de las teorías previamente abordadas, y proponer la implementación del modelo de presupuesto participativo en la legislación del Estado de Puebla.

La hipótesis se centra en comprobar que estos modelos de presupuesto participativo son un mecanismo efectivo de participación ciudadana, a través del cual se aplican los recursos públicos focalizando las prioridades y necesidades de la población, surgiendo de ahí la necesidad de incluir este modelo en la legislación del Estado de Puebla.

Lo que se aporta a la disciplina jurídica y a otras disciplinas es el revelar las características y generalidades de dos modelos de presupuesto participativo que servirán como referente para implementarlos en otros lugares de América Latina. Los métodos que se utilizaron fueron: el analítico, haciendo un análisis de ambos modelos, el reflexivo, porque se revelan las características, elementos, que componen a estos modelos y finalmente el comparativo, porque se detallan sus similitudes y diferencias. Todo lo anterior deriva en una investigación

multidisciplinaria que tiene conexión con otras áreas del conocimiento, como las finanzas públicas, la economía y la sociología.

En resumen, si la propuesta de la implementación del modelo de presupuesto participativo llegara a materializarse en la legislación poblana, se solucionarían diversas problemáticas en la elaboración de presupuestos públicos en el Estado de Puebla, principalmente la concerniente a que la población actualmente considera que los presupuestos públicos no recogen a cabalidad los reclamos sociales principalmente en lo que atañe a la falta de planeación urbana y carencia de infraestructura pública en sus comunidades. De igual forma, la investigación llenaría un vacío del conocimiento al proponer de forma concreta cuál versión del modelo de presupuestos participativos podría adecuarse más a las características de un estado como Puebla, modelo que posteriormente podría replicarse en otras entidades de la República Mexicana.

---

# CAPÍTULO 1

## ANÁLISIS TEÓRICO Y CON CONCEPTUAL DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

---

### 1.1. La Teoría de la Descentralización Fiscal de Wallace Oates

Según Wallace Oates<sup>1</sup>, en un sistema descentralizado, los gobiernos locales proveen un bien público que maximiza el bienestar de los residentes locales. El teorema de Oates asume una federación en la que:

1. Existe heterogeneidad en las preferencias e ingresos de los individuos en las diferentes entidades federativas.
2. Al igual que en la teoría de Tiebout, no existen externalidades interregionales de los bienes públicos locales.

En contraste al modelo de Tiebout, no existen economías de escala a favor del gobierno central. Es decir, el costo de producción de los bienes públicos no disminuye significativamente para el gobierno central en la medida en que aumenten el número de las unidades producidas del bien público.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Cfr., Oates, Wallace, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Maryland, Vol. 37, No. 3, 1999.

<sup>2</sup>Cfr., Oates, Wallace, *Fiscal Federalism*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

En presencia de heterogeneidad de preferencias e ingreso, los gobiernos de las entidades federativas pueden diferenciar la provisión de los bienes públicos. Esta diferenciación de la provisión descentralizada busca reconocer, precisamente, la heterogeneidad de las preferencias de los residentes.

Del modelo de Oates se pueden desprender las siguientes conclusiones:

1. Los gobiernos de las entidades locales producen políticas públicas que se acercan a las preferencias de los residentes, por ende, los residentes suelen tener una mejor capacidad de influencia sobre los gobiernos locales.
2. Un sistema de gobiernos locales fuertes, proveen usualmente una mayor diversidad de políticas públicas (de impuestos, gastos, infraestructura, educación, servicios, etcétera), que está relacionada con la habilidad de los gobiernos locales en proveer los servicios que los residentes de una localidad exigen.
3. En un sistema descentralizado fiscalmente, los gobiernos locales tienen incentivos para competir por la acumulación de residentes y la promoción de inversión en su localidad. La competencia entre gobiernos locales también puede promover la inversión de estos en tecnología, desarrollo e innovación.

4. La cercanía de los gobiernos locales con los residentes de la entidad puede inducir una mayor rendición de cuentas entre los gobiernos y los ciudadanos.

En 2005<sup>3</sup>, Wallace Oates publicó una segunda teoría en relación con su teorema de descentralización fiscal que tomaba en consideración dos importantes problemas:

1. Primero, la visible problemática de las decisiones públicas en torno al comportamiento de los agentes políticos. Las teorías que le precedían presuponían que los funcionarios públicos solamente velaban por los intereses públicos. La teoría de segunda generación de Oates, presupone que los agentes de los procesos políticos (ciudadanos y funcionarios) tienen objetivos particulares que buscan maximizar a través de los diferentes escenarios políticos potencialmente posibles. Estos objetivos, pueden generar perversiones o distorsiones en la toma de decisiones dentro de los sistemas financieros públicos.
2. Segundo, los problemas en el acceso a la información pública (presupuesto de la teoría de Tiebout). Según el empirismo, algunos participantes de la economía tienen más información relevante que muchos otros agentes. Por lo tanto, existe una marcada asimetría en la información poseída entre los distintos residentes de las entidades federativas.

---

<sup>3</sup>Cfr. Oates, Wallace, "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, Holanda, Vol. 12, 2005, pp. 349-373.

Estos factores, señala Oates, generan cierta inestabilidad en las decisiones políticas de las entidades locales, que pueden hacer pensar que el centralismo fiscal es una opción viable para reducir los riesgos de la creación de políticas públicas empobrecidas que generen crisis en las finanzas públicas. Sin embargo, Oates nos señala que recientemente se han aceptado generalizadamente ciertos elementos que pueden contribuir a seguir considerando a la descentralización fiscal como la opción más viable para el mejoramiento del nivel de vida de la población, como lo son, entre otras, las siguientes:

1. La existencia de mercados de crédito eficientes en el contexto de un sistema bancario con cierta madurez que pueden proveer una fuente importante de disciplina fiscal para las entidades locales. Las entidades financieras con un pobre desempeño fiscal tendrán un acceso reducido al crédito.<sup>4</sup>
2. Los mercados inmobiliarios eficientes en el contexto espacial de la movilidad social a la que refiere Tiebout, también puede tender a impulsar una disciplina fiscal adecuada. La deuda pública excesiva o decisiones gubernamentales equivocadas pueden verse reflejadas en valores inmobiliarios bajos, que se vuelven poco atractivos para los agentes inversores. Por lo tanto, su inversión se moverá seguramente a entidades que ofrezcan mayores y mejores rendimientos en materia inmobiliaria.

---

<sup>4</sup>*Íbidem*, p. 363.

Asimismo, continúa Oates, según esta segunda teoría hay instituciones fiscales que son esenciales para tener finanzas públicas sanas, como por ejemplo<sup>5</sup>:

1. La obviedad de la existencia de sistemas fiscales efectivos en las entidades locales que provean recursos suficientes para la ejecución de los programas públicos. Las jurisdicciones locales deben de sopesar los costos asumidos en comparación con los beneficios de los programas sociales. En un buen sistema fiscal, estos costos, sobre todo los de carácter electoral, resultarán bajos, y proveerán, tal y como se señaló anteriormente, fondos suficientes para la ejecución de las políticas públicas.
2. Un gobierno central que garantice la redistribución de la riqueza y el rescate de las finanzas públicas sin llegar a la manipulación de los sistemas fiscales locales. Oates señala que, para evitar la intervención del gobierno central en los sistemas fiscales locales, su rol debe reducirse a la búsqueda de la homogeneización de los beneficios de los bienes públicos entre las entidades locales. Sin embargo, tampoco debe de llegarse al extremo de transferir recursos públicos centrales en demasía, que tienda a la creación de un sistema de transferencias a las entidades locales por parte de niveles superiores de gobierno.
3. Un escenario económico de mercados desarrollados y eficientes, combinados con un sistema fiscal preponderantemente descentralizado

---

<sup>5</sup>Ídem.

en un Estado, caracterizado también con una competencia sana entre jurisdicciones, pueden producir finanzas públicas sanas que hagan funcionar de manera adecuada a las entidades locales. Sin embargo, nos señala Oates, estos presupuestos pueden no existir, sobre todo en países subdesarrollados o en vías de desarrollo como lo es México. En este último caso, los teóricos de la segunda generación nos sugieren ciertas herramientas que pueden servir para fortalecer a las finanzas públicas locales<sup>6</sup>:

- (a) El imponer, ya sea constitucional o legalmente, la obligación de crear presupuestos públicos equilibrados, previendo la ilicitud de los presupuestos sumamente deficitarios.
- (b) Limitar la adquisición de deuda en la financiación de proyectos que involucren a los capitales públicos.
- (c) La expedición de leyes adecuadas en torno a la quiebra de las finanzas públicas, especificando en las mismas claramente la forma en la que serán manejadas las crisis financieras en el sector público.

Oates señala que en la segunda mitad del siglo veinte se ha visto que en cierto grado la descentralización fiscal en la mayoría de los países industrializados alcanza algún tipo de pico, con un modesto balanceo hacia atrás hacia la involución de la actividad financiera del sector público. Hay, importantes fuerzas, señala Oates

---

<sup>6</sup>*Ídem.*

basándose en la opinión de Bryce, que trabajan en ambas direcciones, y uno puede esperar que el efecto neto se mueva en diferentes direcciones a medida que las naciones evolucionan a través del tiempo.

Lo que sí parece estar sucediendo es un crecimiento en la estructura vertical del sector público. Las últimas décadas han visto la creación de distritos especiales para proporcionar servicios públicos particulares y la formación de gobiernos de área metropolitana para incluir a las ciudades del centro y a sus suburbios en una sola jurisdicción (para poder abordar especialmente necesidades tales como transporte y vivienda). "Es especialmente sorprendente presenciar en la Comunidad Europea, los movimientos hacia la involución de la descentralización fiscal en muchos países miembros, mientras que, al mismo tiempo, la propia comunidad desarrolla un conjunto de instituciones dirigidas a la gobernanza y a la administración económica. Otros países, como Sudáfrica y los antiguos estados socialistas, lucharon por mucho tiempo para encontrar mecanismos efectivos para la descentralización política y fiscal"<sup>7</sup>.

## **1.2. Teoría de la Asignación Eficiente de los Bienes Públicos o "Condición de eficiencia", a través de las Teorías de Samuelson, Tiebout, Hirschman y Pigou.**

Según Samuelson<sup>8</sup>, los bienes públicos se pueden clasificar en dos grandes grupos: los bienes públicos puros o con externalidades, y los bienes públicos

---

<sup>7</sup>Oates, Wallace, "An Essayon Fiscal Federalism..." *cit.*, p. 1145.

<sup>8</sup>Cfr. Samuelson, Paul, "The Pure Theory of Public Expediture", *The Review of Economics and Stadistics*, Vol. 36, No. 4, Boston, The MIT Press, 1954.

impuros o sin externalidades, que son aquellos de los que se puede reducir la cantidad disponible y que son públicos en función de la importancia social que se le otorgue. Asimismo, un bien público puede ser clasificado como un bien local, cuando este es un bien público puro en cierta jurisdicción, pero se convierte en impuro fuera de ella. Dentro de la clasificación de bienes públicos, también podemos distinguir los bienes excluibles, es decir, aquéllos cuya provisión se podrá hacer por una empresa, y los no excluibles, cuando su otorgamiento no se puede dar por empresa, ya que no puede excluirse al que no paga. De igual forma, debe distinguirse la "no-rivalidad" de los bienes públicos, es decir, que el consumo de una persona de cierto bien público, no reduzca la capacidad de otra persona para consumirlo. Para Samuelson, el precio de los bienes públicos dependerá de su demanda, ateniendo a las siguientes reglas<sup>9</sup>:

1. El beneficio marginal social de un bien público es la suma del beneficio marginal que recibe cada persona que consume dicho bien.
2. Si un bien público carece de rivalidad, muchas personas pueden obtener satisfacción de la misma unidad de producto.
3. La curva de demanda social, o curva de disponibilidad a pagar por un bien público, es la suma vertical de las curvas de demanda de cada individuo.

Autores como Samuel Camelo, han establecido que también a través del modelo de Tibeout, el cual ya hemos referido en este trabajo, puede entenderse la

---

<sup>9</sup>Cfr. Samuelson, Paul, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4, The MIT Press, Boston, 1955.

naturaleza de los bienes públicos<sup>10</sup>. En primer lugar, basándonos en el modelo de Tiebout, podemos constituir un punto de referencia para analizar otras estructuras de mercado no competitivas.

Si bien puede señalarse que los impuestos pueden generar una “distorsión” en los bienes públicos, un impuesto como el impuesto sobre la renta, implicaría que el pago que realiza un ciudadano por el bien público no depende de sus preferencias, sino de sus ingresos. Basándonos en la teoría de Tiebout, los ciudadanos elegirán la comunidad que mejor satisfaga sus preferencias sin que su decisión esté afectada por costos fuera del sistema de precios. Para Camelo, el mismo Tiebout (en contradicción a lo referido por Braña Pino), desde su teoría inicial sí contempla costos de movilidad interjurisdiccional y de información imperfecta (también en contradicción a la crítica que el propio Oates ha realizado al trabajo de Tiebout), y que los efectos de la asignación eficiente recaen también sobre el mercado privado (en consonancia con las teorías federalistas de Oates). Samuelson, por su parte, señalaba que la pura descentralización en relación con los precios de los bienes públicos no es suficiente para determinar niveles óptimos de consumo, y por ende de provisión.

Hirschman, bifurca los posibles mecanismos a través de los cuales pueden determinarse los precios de los bienes públicos. En primer lugar, hay que señalar que, a diferencia del mercado privado, los proveedores del bien buscan un beneficio no necesariamente económico, sino político, pero al final de cuentas los proveedores deben competir por sus clientes-electores proporcionando un buen producto o

---

<sup>10</sup>Cfr. Camelo, Milton Samuel, “Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales”, *Revista de Finanzas y Política Económica*, Colombia, Vol. 1, No 2, Julio-Diciembre, 2009.

servicio. Un segundo mecanismo, consiste en la capacidad que tiene la comunidad de expresar con la voz sus demandas a través de los mecanismos de control social (como el presupuesto participativo). El estado "benevolente", deberá buscar crear este tipo de instituciones o la creación de regulaciones y políticas que generen lineamientos para que los proveedores de los bienes públicos ofrezcan de forma eficiente los mismos, de acuerdo con los deseos de la comunidad<sup>11</sup>.

En el modelo de Arthur Pigou, se consideraba como "único problema" la "deseconomía externa" que ocurría en un mercado competitivo y que generaba una asignación ineficiente de recursos públicos<sup>12</sup>. El modelo pigouviano considera la intervención del Estado mediante el establecimiento de impuestos a través del sistema tributario cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. La base del impuesto a imponer debe corresponder al elemento del producto que es el responsable de producir la deseconomía externa.
2. La tasa debe ser igual al valor del daño marginal del "elemento dañino".

Sin embargo, autores como Carlton y Loury han criticado a la teoría pigouviana como medio para corregir las externalidades que producen deseconomías a largo plazo. Desde el punto de vista de estos autores, solo desde la suma de subsidios globales o "cuotas de entrada a los mercados" es como el gobierno puede garantizar que tanto los incentivos marginales de producción y los

---

<sup>11</sup>*Íbidem*. Pág. 7.

<sup>12</sup>Yañez Enríquez, José, "Impuesto Pigouviano", *Revista de Estudios Tributarios*, Chile, No. 16, Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile, 2016, p. 192.

incentivos para acceder a cierto mercado pueden ser eficientes<sup>13</sup>. Es decir, los “impuestos pigouvianos” que tanto han sido recurridos en últimos años (v. gr. impuestos suntuarios, especiales sobre producción, a la polución, etc.), solo pueden entenderse dentro de un contexto de política económica total, a través de la cual no solamente se atiende la regulación de los mercados privados, sino también la asignación y precios de los bienes públicos.

### **1.3. Precios y bienes públicos desde la perspectiva de un análisis económico y la teoría del voto probabilístico.**

Desde el análisis de las teorías sobre la provisión y precios de los bienes públicos, resulta difícil dar con una “fórmula perfecta” para la provisión óptima de los mismos. Sin lugar a duda, el sector público debe proveer los bienes públicos no excluibles, ya que el no realizarlo, traería como consecuencia que las empresas no generaran bienes públicos o lo hicieran a niveles no óptimos. Sin embargo, muchos de estos bienes públicos no excluibles y con externalidades pueden ser “males” para ciertas personas dada la valoración subjetiva de los mismos. En este caso, desde el punto de vista de Ronald H. Coase y el análisis económico del derecho, el análisis de la divergencia entre los productos privado y público centra su atención en las deficiencias particulares del sistema de asignación de bienes públicos y tiende a alimentar la creencia de que cualquier medida que elimine la deficiencia es necesariamente deseable.

---

<sup>13</sup>Carlton, Dennis, et. al., “The Limitations of Pigouvian Taxes as a Long-Run Remedy for Externalities”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 95, No. 3, Oxford, Oxford University Press, 1980, p. 566.

Sin embargo, esta postura distrae la atención de aquellos otros cambios del sistema que están inevitablemente asociados con la medida correctiva, cambios que bien pueden producir más daño que la propia deficiencia original.<sup>14</sup> Según Coase, resultaría deseable utilizar un enfoque similar al que se utiliza en la empresa (costo de oportunidad y comparación de ingresos obtenidos) cuando se manejan cuestiones de política económica. Al diseñar y elegir entre ordenamientos sociales debemos considerar, señala Coase, el “efecto total” de estos.

Ponce Rodríguez, al desarrollar el modelo de votos probabilísticos, señala que las plataformas fiscales de los distintos partidos políticos generalmente convergen de tal manera que el gasto del bien público ofrecido por el gobierno subnacional depende positivamente de los siguientes factores:

1. De la distribución del ingreso en la entidad.
2. De la tecnología de transformación de bienes privados a públicos.
3. De la población de la entidad (a mayor población, menor costo per cápita del bien público)

Parfraseando lo anterior, una mejora en la tecnología de producción de bienes públicos en todos los estados afecta de forma asimétrica la oferta de los bienes públicos subnacionales. Para ciertas configuraciones de la distribución del

---

<sup>14</sup>Coase, Ronald H, “El Problema del Costo Social”, <http://www.eumed.net/cursecon/textos/coase-costo.pdf>, Consultado el 13 de noviembre de 2017, p. 132.

ingreso en la economía, una reducción en el promedio del costo per cápita incrementa la oferta de bienes públicos en todos los Estados.<sup>15</sup>

En resumen, podemos establecer ciertas directrices en los que los autores de teorías de las finanzas públicas acuerdan para de ahí poder plantear una puerta de entrada para la elaboración de presupuestos públicos participativos con base en la asignación de bienes sin externalidades:

1. La eficiencia de la asignación de los bienes públicos no puede depender de la positividad o negatividad de la aceptación del bien público por las personas.
2. Desde el punto de vista del análisis económico del derecho, no existe justificación para la intervención administrativa del Estado mediante el sistema tributario en la distribución de bienes entre entidades subnacionales aunque desde el punto de vista de una teoría post-pugoviana, la intervención del Estado no se reduce solamente a la "intervención fiscal" sino a la política económica en su totalidad, incluyendo conceptos como subvenciones, cuotas, etc.
3. La producción de bienes públicos debe darse en función del "costo de producción", pudiendo observarlo desde un enfoque totalizador como el de Coase, aplicable a la política económica en su conjunto.

---

<sup>15</sup>Ponce Rodríguez, Raúl Alberto, "Externalidades regionales y la provisión de bienes públicos en un sistema descentralizado de gobiernos subnacionales", [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722010000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722010000100007), consultado el 14 de noviembre de 2017.

De igual manera, Samuel Camelo nos establece que, para poder generar una nueva teoría sobre la asignación y precios de los bienes públicos, deben tomarse en consideración los siguientes factores:

1. El problema de la congestión de los bienes públicos, entendido como el costo adicional que implica un individuo adicional para la provisión del bien público local.
2. Las diferencias de ingresos entre los individuos.
3. El problema de la capitalización, que surge cuando la estructura fiscal de una comunidad genera efectos sobre el valor de la propiedad de esta (en concordancia a lo señalado por Oates en relación con el mercado inmobiliario).
4. Los impuestos locales, principalmente enfocados a la propiedad y vivienda.
5. La oferta del bien público local, determinando su forma, y tomándola en cuenta como supuesto esencial para determinar la eficiencia en su provisión.
6. La relación entre niveles de gobierno, ya que en modelos como el tieboutiano, no se analiza a profundidad el papel gubernamental en la asignación de los bienes públicos.

En consecuencia, no podemos aseverar que exista hoy en día una teoría "acabada" en relación con la asignación y los precios de los bienes públicos, sino

distintos puntos de vista que en su conjunto nos pueden dar una aproximación de los elementos que cualquier política económica pública deberá de considerar para entender mejor las razones del comportamiento del mercado de bienes públicos en una entidad.

#### **1.4. Aplicación de las teorías de la Descentralización Fiscal, la Asignación Eficiente de los Bienes Públicos y el Precio de los Bienes Públicos en el Presupuesto Participativo.**

Podemos considerar que las teorías previamente analizadas convergen necesariamente en el modelo de los presupuestos participativos, principalmente por las siguientes consideraciones:

1. Los presupuestos participativos no pueden entenderse en un contexto de una economía centralmente planificada, por lo que el modelo puede considerarse como una extensión del modelo de la descentralización fiscal, descrito por Wallace Oates.
2. La asignación de los bienes públicos objeto de la implementación de los presupuestos participativos en cierto lugar y momento no puede ser arbitraria, sino que debe de atender a ciertas limitaciones que le imponga la ley, como es la no inclusión en los programas de presupuestos participativos de bienes públicos puros, *verbi gracia* la seguridad nacional, la política exterior, la política ambiental, etcétera.

3. El precio de los bienes públicos influye directamente en la elaboración de presupuestos participativos, ya que cualquier presupuesto por lógica elemental, contiene una cantidad determinada de recursos monetarios a invertir por la entidad ejecutora. En ese contexto, la distorsión o inclusive aún la modificación natural de los precios de los bienes en un mercado en particular puede generar afectaciones a cierto programa en desarrollo de un presupuesto participativo.
4. Sin embargo, a pesar de todo, el presupuesto participativo se convierte en un modelo de gestión de la asignación eficiente de los bienes públicos, que genera un férreo control social sobre la ejecución de los presupuestos locales, y que incentiva la competencia entre los gobernantes de las demarcaciones políticas para satisfacer cada vez en mayor medida a sus clientes-electores.

Bajo este contexto, las teorías antes descritas sirven como presupuestos básicos para la existencia de los presupuestos participativos, ya que resultaría complicado considerar la existencia de un mecanismo de tal magnitud en entidades donde no existe un reconocimiento pleno de instancias deliberativas de ese tipo, así como el reconocimiento de la autorregulación que los mercados libres imponen a la producción de bienes y servicios en cierto lugar y tiempo.

### **1.5. Los Presupuestos Participativos: Algunos Conceptos**

El Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia de la Lengua, ya prevé el término "presupuesto participativo" como un concepto básico de la ciencia jurídica, mismo que lo define como un *"modelo de gestión presupuestaria en el cual*

*las decisiones sobre ingresos y gastos se adoptan de forma directa por los ciudadanos, especialmente a nivel local, y que se considera una manifestación de la denominada democracia deliberativa*<sup>16</sup>.

Según Jahir Rodríguez, el término presupuesto participativo, puede ser definido como el proceso a través del cual los ciudadanos deliberan y negocian sobre la distribución de los recursos públicos. Es un sistema de formulación y seguimiento del presupuesto mediante el cual la población determina, a través de debates y consultas, dónde serán hechas las inversiones, cuáles son las prioridades, obras y acciones a ser desarrolladas por el gobierno<sup>17</sup>.

En consonancia con estas definiciones, los presupuestos participativos pueden cuadrarse dentro de los nuevos mecanismos de democracia distributiva en un eje democracia-igualdad. Según Luis Tapia, en su obra "La Coyuntura de la Autonomía relativa del Estado", la connotación más fuerte de la idea de igualdad política no es la de igualdad ante los derechos, sino la igualdad política para participar en la discusión de los derechos. En este contexto, los procesos de ampliación de la democracia tienen que ver más con la ampliación de las áreas de igualdad entre sujetos que antes no tenían la condición de iguales. En relación con la distribución, Tapia nos señala que este principio ha sido contemporáneamente más ligado con las ideas de justicia y equidad. Bien se puede combinar, señala el autor, una idea de justicia con equidad que implique otorgar a los gobernantes la

---

<sup>16</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico del Español Jurídico", <https://dej.rae.es/lema/presupuesto-participativo>. Consultado el 17 de noviembre de 2019.

<sup>17</sup>Rodriguez Rodriguez, Jahir, *El Presupuesto Participativo. Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda. Colombia*, Colombia, Editorial Juan Carlos Martínez Col, 2000, p. 6.

tarea de una distribución justa de los bienes y los reconocimientos políticos, sociales y económicos.<sup>18</sup>

John Rawls también abordó el tema de la justicia distributiva en su obra "The Theory of Justice", en la cual señala que siempre existirá un conflicto de interés entre las personas, ya que las mismas no son indiferentes con respecto a cómo han de distribuirse los mayores beneficios producidos por su colaboración social, ya que todas las personas siempre buscan el mayor beneficio posible. Entonces, señala Rawls, es necesario imponer una serie de principios para establecer un modo eficiente de asignar derechos y deberes institucionales en la sociedad, que definan a su vez la distribución apropiada de los beneficios y las cargas de la cooperación social.<sup>19</sup>

La apuesta por los presupuestos participativos, nos señalan Ganuza Fernández y Gómez Fortes, puede ser vista como una apuesta por el aumento de poder de control de la ciudadanía sobre sus representantes, que serviría tanto de ventanilla para introducir demandas de los ciudadanos en el sistema, como de escaparate de la gestión municipal aumentando la transparencia de la administración local. En el momento en que los representantes locales se comprometen a dar cuentas de forma directa a sus ciudadanos de su acción política, están creando las condiciones para que la decisión electoral se forme con un mayor nivel de conocimiento de la gestión local. Del mismo modo, a través de la implementación de los presupuestos participativos, se está extendiendo la elaboración del programa de gobierno más allá

---

<sup>18</sup>Cfr. *Tapia, Luis, La coyuntura de la autonomía relativa del estado*, La Paz, Editorial CLACSO, 2009, pp. 151-152.

<sup>19</sup>Cfr. Rawls, John, *La Teoría de la Justicia*, 2ª ed., trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 18.

del programa electoral, posibilitando la inclusión de nuevas demandas ciudadanas<sup>20</sup>. Es decir, el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana directa. El Banco Mundial, ha definido a la participación ciudadana como un proceso que organiza a los ciudadanos o a los representantes en los que estos depositan su confianza con el fin de influir, compartir y controlar los asuntos públicos y las iniciativas, la implementación y los recursos para el desarrollo<sup>21</sup>.

Como ya se señaló anteriormente, el proceso de presupuestos participativos puede clasificarse como un mecanismo de participación directa ciudadana de carácter "deliberativo". Joan Font, nos señala que los mecanismos deliberativos son los que ponen énfasis en la capacidad de reflexión y de diálogo de los ciudadanos "comunes". Este conjunto de instrumentos continúa Font, intenta combatir prioritariamente las dudas sobre la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones.

Ante la desinformación del ciudadano, los mecanismos deliberativos pretenden darle la información, el entorno y el tiempo necesario para permitir que ello deje de ser cierto y este ciudadano pueda participar aportando sus necesidades y su sentido común, pero también aquellos conocimientos con los que no cuenta normalmente. Basándonos en el estudio de Font, podemos señalar que los presupuestos participativos tienen como "hermanos" a diversos mecanismos de participación directa como son los foros, las conferencias de consenso, las encuestas deliberativas, así como los jurados y páneles ciudadanos.

---

<sup>20</sup>Ganuzo Ernesto y Gomez Braulio, *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, España, Fundación Alternativa, 2008, p. 5.

<sup>21</sup>Waglé, Swanim, et. al., *Participación en los Sistemas de Administración del Gasto Público*, Washington, Banco Mundial, 2003, p. 1.

Pineda Nebot, basándose en el análisis de Boaventura de Sousa Santos, destaca que existen tres principios dentro de la noción de presupuesto participativo, los cuáles serían a saber:

1. Presupone la participación abierta a todos los ciudadanos, sin ningún estatus especial atribuido a las organizaciones comunitarias.
2. Considera necesariamente una combinación de democracia directa y representativa.
3. Atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas, y de disponer recursos para inversiones públicas de acuerdo con una combinación de criterios generales y técnicos (o sea, compatibilizando las decisiones y las reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando también las limitaciones financieras)<sup>22</sup>.

Los presupuestos participativos, para Ganuza y Gómez, van más allá de la corrección de desigualdades económicas y la distribución de bienes públicos, tal y como lo conocimos a través de las teorías analizadas en capítulos anteriores, sino que sirve, desde el punto de vista político, como plataforma para que los ciudadanos pudieran mirar a los ojos a los gobernantes cada año y recriminarles si fuera preciso, su conducta, generando un mecanismo de apertura a la ciudadanía de la gestión

---

<sup>22</sup>Pineda Nebot, Carmen, "Los Presupuestos Participativos en España: Un Balance Provisional", *Revista de Estudios Locales*, Alicante, No. 78, 2004, p.2.

pública y un potenciador de las virtudes cívicas de una comunidad, al fomentar la participación de todos en asuntos públicos<sup>23</sup>.

En 1997, Boaventura De Sousa Santos, en su obra llamada "Presupuestación Participativa: Hacia una Democracia Redistributiva", llamó a los presupuestos participativos una nueva "democracia distributiva", la cual se ve garantizada a través de una "metodología de cálculo" que se ha ido sofisticando cada día más. El autor señala que cuando la democracia no evoluciona de forma weberiana (aumento de burocracia), evoluciona hacia una complejidad decisoria. En ese caso expone el siguiente postulado:

*"En sociedades diferenciadas internamente, cuanto más fuerte es el vínculo entre democracia y justicia distributiva, más compleja tiene a ser la metodología que lo garantiza. La única solución para reducir la complejidad que la burocracia permite es aflojar el vínculo que ata la democracia a la justicia distributiva."*<sup>24</sup>

Según De Sousa Santos, los Presupuestos Participativos son un proceso de toma de decisiones basado en reglas generales y en criterios de justicia distributiva, debatidos y aprobados por órganos institucionales regulares de participación, en los cuales las clases populares tienen una participación mayoritaria<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup>Ganuzza Ernesto y Gomez Braulio, *Control político y participación...*, cit. p. 5.

<sup>24</sup>De Sousa Santos, Boaventura, *Participación y Democracia*, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2004, p. 84.

<sup>25</sup>*Ibidem*, p. 82.

De Sousa Santos considera que los presupuestos participativos han generado una evolución de la "tecnoburocracia" a la "tecnodemocracia", la cual no ha sido fácil, toda vez que siempre han existido ciertas resistencias por parte de funcionarios a la implementación de los presupuestos participativos, en cuestiones tan simples como la resistencia a la "excesiva carga de trabajo" que conllevaba la organización de asambleas y reuniones de los mecanismos participativos. Nuestro autor señala que los presupuestos participativos se encuentran enmarcados en un proceso social y político muy dinámico, por lo que el extraer soluciones o proyecciones es una tarea ardua, sin pasar por alto que el futuro de los presupuestos participativos dependerá en gran medida de la forma en que sus principios y prácticas de participación democrática se vayan reforzando y ampliando a áreas o cuestiones que hasta ahora no han sido tratadas en los presupuestos participativos.

De igual forma, De Sousa considera que debe haber una "ruptura" con la vieja política clientelista, mediante el perfeccionamiento y consolidación del mecanismo de presupuestos participativos. Los presupuestos participativos, solamente tendrían un sentido político si logran romper con el viejo sistema clientelista-patrimonialista, y al ser una realidad política emergente, tiende a mostrarse políticamente desestabilizador, no solo en lo político, sino también en lo cultural y hasta en lo ideológico. El proceso de especialización de los presupuestos participativos según De Sousa es irreversible, sin embargo, el éxito de estos depende que los participantes se comprometen en una "auto-subversión reflexiva", es decir una "radicalización constante de la conciencia política centrada en los límites de la radicalización de la práctica política concreta"<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 126.

Como se ha señalado anteriormente, no existe una conexión entre las necesidades directas de la población y la aplicación de los presupuestos públicos sobre todo en temas a nivel local, como es la construcción de infraestructura pública. Los gobernantes emanados de los partidos políticos han utilizado la elaboración de los presupuestos públicos como una herramienta político-clientelar para beneficiar sus intereses económicos y electorales a corto plazo.

El modelo de presupuestos participativos inexcusablemente se debe enmarcar como un modelo de participación ciudadana directa en su máxima expresión. Tal y como lo señala Boaventura de Sousa Santos, existe el riesgo de que la implementación del modelo de presupuesto participativo a través de instituciones “tecnificadas”, pueda generar ciertas distorsiones burocratizadoras del modelo, sin embargo, no debe perderse de vista que el modelo es esencialmente democratizador, por lo que debe estimularse a la población para tener una participación efectiva en el engranaje institucional de los presupuestos participativos.

Desde el punto de vista económico, el presupuesto participativo se encuentra alineado con el enfoque de desarrollo de capacidades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>27</sup>, en los siguientes términos:

---

<sup>27</sup> Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Desarrollo de Capacidades: Texto Básico del PNUD”, [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf). Consultado el 17 de noviembre de 2019.

1. Combate el viejo modelo convencional de desarrollo, que preveía la sustitución de las capacidades existentes en las comunidades, por conocimientos y sistemas producidos fuera de la comunidad, el cual generaba desplazamiento en lugar de transformación.
2. Se saca mejor partido a los recursos locales – personas, se desarrollan instituciones locales y se fortalecen las capacidades locales.
3. Los modelos impulsados desde el exterior pueden no tener en cuenta la realidad local, y en cambio, los presupuestos participativos priorizan proyectos conectados con las metas o prioridades locales, mejorando la experticia local.
4. En los presupuestos participativos se valoran las situaciones más apropiadas para el contexto, que no son forzosamente las “mejores prácticas”, dado que no existe una solución que sirva para todas las situaciones.

Asimismo, el PNUD señala que se debe de pasar de una rendición de cuentas “vertical” hacia una rendición de cuentas “con la ciudadanía”, la cual fortalece las capacidades de las instituciones del Estado. “Quienes tienen acceso mayor y más directo a las opiniones de los clientes (ciudadanos) responde más rápido, se ajustan mejor a las situaciones de crisis y cuentan con mayor respaldo del público en los momentos difíciles”<sup>28</sup>, señala el documento.

---

<sup>28</sup> *Íbidem*. p. 13. Consultado el 19 de noviembre de 2019.

---

# CAPÍTULO 2

## ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

---

### **2.1 Régimen Jurídico de los Presupuestos Participativos en México, Puebla y algunos Criterios Judiciales Internacionales y Nacionales**

Actualmente en nuestro país, existe una incipiente regulación del modelo de presupuestos participativos. Asimismo, existe una profunda asimetría en relación con la regulación en los entes locales de los presupuestos participativos, ya que si bien existen entidades donde no existe regulación alguna, hay otros (como en la Ciudad de México) donde existe un sistema funcional de presupuestos participativos.

Sin embargo, considero importante analizar no solamente el escaso marco regulatorio en materia de presupuestos participativos, sino analizar el conjunto el marco legal en torno a la elaboración de los presupuestos públicos en México, desde el nivel federal hasta las figuras municipales, así como el origen de los recursos públicos que cada uno de los presupuestos de cada gestiona para la generación de bienes y servicios públicos.

De igual forma, resulta relevante traer a colación todos los precedentes judiciales que influyen a los presupuestos participativos y que resultan aplicables a nuestra realidad, incluyendo la jurisprudencia emitida tanto por la Corte Interamericana de

Derechos Humanos, como los criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

### **2.1.1 Precedentes Judiciales Internacionales**

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos, al resolver los casos *Yakye Axa vs Paraguay*, *Yatama vs Nicaragua*, *Saramaka vs Suriname*, *Kichwa de Sarayaku vs Ecuador* y *Kaliña y Lokono vs Surinam* ha establecido que corresponde a los Estados miembros el garantizar los mecanismos para la participación efectiva de los pueblos, a través de procedimientos culturalmente adecuados para la toma de decisiones de dichos pueblos.

En el caso *Yakye Axa vs Paraguay*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al dictar la sentencia de fecha diecisiete de junio de dos mil cinco, señaló en el párrafo 205, que el estado paraguayo debía de crear un programa y un fondo de desarrollo comunitario, por la cantidad de \$950,000.00 USD, mismo que debía instituirse para la implementación de proyectos educacionales, habitacionales, de salud y agrícolas. Los elementos específicos del fondo, sentenció la corte, deberían de ser determinados por un "comité de implementación", encargado de determinar las modalidades de implementación del citado fondo de desarrollo. Este comité debía estar integrado por tres miembros, un representante de las víctimas, otro del Estado, y un tercero designado por ambos de común acuerdo.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Visible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf). Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

En el caso *Yatama vs Nicaragua*, mediante sentencia de veintitrés de Junio de dos mil cinco, la Corte Interamericana reconoció el derecho de los pueblos indígenas para participar de manera directa y proporcional a su población, en la dirección de los asuntos públicos del país, sin necesidad de afiliarse a un partido y desde sus propias instituciones, de acuerdo con sus valores, usos, costumbre y formas de organización, siempre que éstos sean compatibles con los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>30</sup>

En el caso *Saramaka vs Surinam*, a través de la sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete, la Corte si bien no incluyó expresamente el derecho de participación política, hizo referencia a la participación de los pueblos en procesos de consulta.<sup>31</sup> Además, en la sentencia del veintisiete de junio de dos mil doce, relativa al caso *Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, ésta señaló que el derecho a consulta previa, es una dimensión del ejercicio de los derechos políticos de los pueblos, como medio para garantizar la participación significativa y efectiva de los pueblos en los procesos de toma de decisiones acerca del desarrollo y otros temas que le afecten.<sup>32</sup>

Resalta el caso *Kaliña y Lokono vs Surinam*, en el cual el veinticinco de noviembre de dos mil quince, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictó sentencia declarando que Surinam era responsable por la violación al derecho de estos pueblos a la protección judicial, en relación con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno y el derecho de acceso a la información, al no

---

<sup>30</sup> Visible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf) Consultado: 16 de octubre de 2019

<sup>31</sup> Visible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf) Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

<sup>32</sup> Visible en [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf) Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

contar con recursos adecuados ni efectivos para exigir tales derechos. Al respecto, la Corte concluyó que el Estado no garantizó la participación efectiva, a través de un proceso de consulta a los pueblos Kaliña y Lokono, en relación con las garantías colectivas frente a una concesión minera, participación que según la Corte, debió darse de manera previa a la ejecución de acciones que pudieran afectar de manera relevante los intereses de los pueblos indígenas y tribales.<sup>33</sup> Por primera vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, enmarcó la violación al derecho a la consulta en un artículo diverso al 21<sup>34</sup>, es decir en el artículo 23<sup>35</sup>, y lo denominó “participación efectiva de consulta”.<sup>36</sup>

## 2.2 Precedentes Nacionales

---

<sup>33</sup>Visible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_309\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_309_esp.pdf) Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

<sup>34</sup> Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

<sup>35</sup> Artículo 23. Derechos Políticos

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

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.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

<sup>36</sup> Quintana Osuna Karla y Góngora Maas Juan Jesús, *Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en los Sistemas de Derechos Humanos*, México, UNAM-IIJ-CNDH, 2017, p. 47.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha declarado competente<sup>37</sup> para conocer sobre asuntos referentes al reconocimiento efectivo o pleno, en sede judicial, de los derechos políticos de los pueblos y comunidades a la libre determinación, autonomía y autogobierno, vinculados con sus derechos a la participación política efectiva, así como la definición de las condiciones necesarias para su materialización, a través de la administración directa de los recursos que le correspondan. Asimismo, ha emitido diversas acciones declarativas de certeza para el ejercicio de los mencionados derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno en la administración directa de los recursos que le corresponden a los pueblos y comunidades, en el sentido de reconocer a las comunidades (en la mayoría de los casos indígenas) el derecho de poder determinar libremente su condición política y a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que la puedan afectar, mediante el establecimiento de garantías mínimas, por cuanto hace a la administración directa de los recursos económicos que le correspondan. Estimar que los mecanismos judiciales político-electorales, señala el Tribunal, no otorgan la posibilidad de examinar la debida aplicación de normas generales relativas a la autonomía, autodeterminación y autogobierno, traería como consecuencia que esas comunidades quedaran en riesgo de estado de indefensión.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> El Tribunal ha fundamentado su competencia en los artículos 1º, 2º, 35 fracción II, 41 y 99 párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V de la Constitución; 184, 185, 186 fracción II inciso c), y 189 fracción I inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el artículo 3, párrafo 1, inciso a) y párrafo 2, inciso c) 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso a) de la Ley General de medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>38</sup> Visible en [http://intranet.te.gob.mx/Informacion\\_jurisprudencial/sentencias\\_word/sword/Superior/REC/2018/SU-P-REC-0682-2018.docx](http://intranet.te.gob.mx/Informacion_jurisprudencial/sentencias_word/sword/Superior/REC/2018/SU-P-REC-0682-2018.docx). Consultado el 10 de noviembre de 2021.

Como primer antecedente en el país del tema en comento, se encuentra la sentencia emitida el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano identificado como SUP-JDC-1865/2015 relativo a la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro perteneciente al municipio de Tingambato, Michoacán<sup>39</sup>.

En esta sentencia, el referido órgano jurisdiccional estableció principalmente lo siguiente:

- a) Los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el derecho al autogobierno y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse, a menos que cuenten con los derechos mínimos para la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos y, destacadamente, la dignidad e integridad de las mujeres indígenas.
  
- b) Para garantizar el pleno ejercicio de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas, así como a su derecho efectivo a la participación política y a la consulta, resulta procedente que las autoridades federales, estatales y municipales, consulten de manera previa, informada y de buena fe, por conducto de sus autoridades tradicionales, los elementos cuantitativos y cualitativos)

---

<sup>39</sup> Visible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JDC/SUP-JDC-01865-2015.htm> Fecha de consulta 03 de agosto de 2019.

necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con sus derechos constitucionales, incluyendo, de ser el caso, el derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, con el objeto de definir las condiciones mínimas, culturalmente compatibles, necesarias y proporcionales para asegurar la transparencia, la debida administración y la rendición de cuentas respecto a la administración directa de tales recursos, atendiendo a las circunstancias específicas de cada comunidad.

- c) El derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, incluye, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural. En este sentido, las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del municipio.

Derivado de dicho precedente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió las siguientes Tesis:

- Tesis LXIII/2016 "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL".<sup>40</sup>
- Tesis LXIV/2016 de rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO".<sup>41</sup>
- Tesis LXV/2016 "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA

---

<sup>40</sup> Visible en

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXIII/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXIII/2016> Fecha de consulta 03 de agosto de 2019.

<sup>41</sup> Visible en

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXIV/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXIV/2016> Fecha de consulta 03 de agosto de 2019.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN”.<sup>42</sup>

Posteriormente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la resolución SUP-JDC-1966/2016 de fecha nueve de marzo de dos mil diecisiete relativa a la agencia municipal de San Marcos Zacatepec, municipio de Santa Catarina, Juquila, Oaxaca<sup>43</sup>, a partir de un análisis del marco normativo nacional e internacional, puntualizó que los sujetos de la consulta para determinar los elementos (cuantitativos y cualitativos) necesarios para la transferencia de responsabilidades relacionadas con los derechos constitucionales de libre determinación y autonomía indígena son las autoridades tradicionales.

Por lo que, dicha Sala determinó los elementos mínimos necesarios para la administración directa de recursos por los pueblos y comunidades indígenas, en los rubros:

a) Aspectos cualitativos:

- Determinar la o las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuiciantes que tendrán a su cargo las responsabilidades derivadas de la transferencia de las atribuciones

---

<sup>42</sup> Visible en

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=LXV/2016&tpoBusqueda=S&sWord=LXV/2016> Fecha de consulta 03 de agosto de 2019.

<sup>43</sup> Visible en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/JDC/SUP-JDC-01966-2016.htm> Fecha de consulta 03 de agosto de 2019.

o facultades relacionadas con la administración de recursos económicos.

- Las cuestiones mínimas relativas a la rendición de cuentas y transparencia (fiscalización, auditoría y demás), así como otros requisitos de carácter administrativo en el manejo de los recursos que le correspondan a la comunidad indígena.
- Los criterios de equidad con arreglo a los cuales deberá hacerse la distribución de los recursos por parte del Ayuntamiento de conformidad con el artículo 2° apartado B, primer párrafo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Los criterios de ejecución para la operatividad de la entrega de recursos. Esos criterios darían respuesta a cómo, cuándo y en dónde se realizaría la entrega: fechas; si deben entregarse en una sola o varias ministraciones; a través de instituciones bancarias; a través de títulos de crédito u otra forma; mediante constancias de recibo u otras formas, entre otros aspectos de carácter cualitativo, culturalmente compatibles con la comunidad.

b) Aspectos cuantitativos:

- Porcentaje que correspondería a las autoridades municipales, tradicionales o comunitarias enjuiciantes respecto de la totalidad

de los recursos que ingresen a la hacienda municipal, entre las que se encuentran partidas específicas, o aportaciones extraordinarias.

Derivado de las sentencias citadas con antelación, constituyen la base interpretativa sobre los alcances de los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno de las comunidades y pueblos indígenas por lo que hace a la participación política y a la consulta en materia de administración directa de los recursos que le corresponden.

Por lo que respecta al estado de Puebla, ya cuenta con un precedente en el que se ha concretado la transferencia de los recursos a una comunidad indígena, siendo este el Recurso de Reconsideración SUP-REC-682/2018. En este expediente, el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó la sentencia en la que revocó la resolución SCM-JDC-87/2018 de la Sala Regional del mismo órgano jurisdiccional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con Sede en la Ciudad de México la cual el recurrente consideró que en dicha sentencia existía de una violación al derecho como comunidad indígena a la libre determinación y autogobierno ya que Tribunal Electoral del Estado de Puebla dejó de atender que la pretensión última de la Junta Auxiliar en San Pablito, Pahuatlán es que en sede judicial, sea reconocido de manera efectiva los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, relacionados con su derecho a la participación política efectiva, para que pueda materializarlos o ejercerlos plenamente frente a la autoridad municipal, a partir del reconocimiento de su derecho a la administración directa de los recursos que les corresponden conforme a la normativa aplicable.

## 2.3 Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal es una ley federal que establece lo denominado como "gasto federalizado o descentralizado", que se integra por los recursos federales que se transfieren a los Estados y Municipios a través de las aportaciones y participaciones federales.

Las aportaciones federales son recursos que transfiere la Federación en virtud de la descentralización de las funciones para ofrecer diversos servicios financiados a través de distintos fondos, que establece el artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal:

*Artículo 25.- Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:*

*I. Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo;*

*II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;*

*III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;*

*IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;*

*V. Fondo de Aportaciones Múltiples.*

*VI.- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y*

*VII.- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.*

*VIII.- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas. Dichos Fondos se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán, de acuerdo a lo dispuesto en el presente Capítulo.*

*El Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo será administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la transferencia de los recursos de dicho Fondo se realizará en los términos previstos en el artículo 26-A de esta Ley.<sup>44</sup>*

Como podemos observar, las aportaciones federales son recursos que pueden clasificarse como "etiquetados", ya que solamente pueden utilizarse para los fines específicos previstos por la citada Ley.

---

<sup>44</sup> Visible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31\\_300118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf) Fecha de consulta: 16 de octubre de 2019.

Las participaciones federales, a diferencia de las aportaciones federales, son recursos que la Federación transfiere a las entidades federativas, y que las autoridades estatales las ejercen libremente en productos y servicios públicos que consideren necesarios. Las participaciones federales son pagadas a las entidades federativas a través de los siguientes Fondos:

1. El Fondo General de Participaciones, que se integrará por:
  - a. El impuesto sobre la renta derivado de los contratos y asignaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos.
  - b. El impuesto sobre la renta retenido por la prestación de un servicio personal subordinado causado por servidores públicos de los tres niveles de gobierno.
  - c. La recaudación de los derechos previstos en los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos.
  - d. Los incentivos que se establezcan en los convenios de colaboración administrativa.
  - e. El impuesto sobre automóviles nuevos.
  - f. Parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en términos de la Ley de Coordinación Fiscal.

- g. El impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos.
2. El Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo, sólo aplicable a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de los hidrocarburos.
3. El Fondo de Fomento Municipal,
4. El Fondo de Fiscalización y Recaudación,

## **2.4 Marco Legal de la Elaboración de los Presupuestos Públicos en México**

Tanto en materia federal como en materia local, los presupuestos públicos son aprobados por las legislaturas correspondientes. En el ámbito federal, es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, tal y como lo señala el artículo 74 fracción IV de la Constitución que a la letra señala:

*Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:*

(...)

*IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.*

*El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.*

*No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo*

*presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.*

*Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;*

*En materia local, el artículo 115 constitucional señala que es facultad de las legislaturas estatales el aprobar los ingresos municipales, y será facultad de cada uno de los municipios el aprobar su presupuesto de egresos:*

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

En relación con el último párrafo del artículo constitucional en cita, el artículo 115 también constitucional, señala en su fracción IV, que “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor” y asimismo que “los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”. En el Estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal en Puebla, define lo que se considera como “Hacienda Municipal” en su artículo 141:

*ARTÍCULO 141.- La Hacienda Pública Municipal se integra por:*

*I.- Las contribuciones y demás ingresos determinados en las leyes hacendarias de los Municipios, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y leyes aplicables;*

*II.- Las participaciones y demás aportaciones de la Federación que perciban a través del Estado por conducto del Ejecutivo, de conformidad con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;*

*III.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;*

*IV.- Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;*

*V.- Las rentas, frutos y productos de los bienes municipales;*

*VI.- Los ingresos que por cualquier título legal reciban;*

*VII.- Las utilidades de las empresas de participación municipal que se crearen dentro de los ámbitos de la competencia de los Ayuntamientos; y*

*VIII.- Los demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor en las leyes correspondientes.<sup>45</sup>*

Cabe destacar, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció mediante la Tesis: 1ª. CXI/2010, visible en el Tomo XXXII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a noviembre de 2010, en la página 1213<sup>46</sup>, los principios, derechos y facultades en materia de Hacienda Municipal, previstos en el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales son a saber los siguientes:

---

<sup>45</sup> Visible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Puebla/wo96700.pdf> Fecha de consulta 03 de agosto de 2019.

<sup>46</sup> Visible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/documentos/tesis/163/163468.pdf> Fecha de consulta 16 de octubre de 2019.

1. El principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos etiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal;
2. El principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria -como las aportaciones federales-, deben ejercerse en forma directa por

los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están etiquetados, se trata de un etiquetado temático en la que los municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización *a posteriori* en la revisión de la cuenta pública correspondiente;

3. El principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes;
4. El derecho de los municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;
5. El principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas;

6. La facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y,
7. La facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

## **2.5 Marco Legal de la Elaboración de los Presupuestos Locales en el Estado de Puebla**

A nivel local, el artículo 50 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Puebla<sup>47</sup>, señala en su segundo párrafo lo siguiente:

*El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos a través de aquél, remitirán sus propias iniciativas de Ley de Ingresos a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia; a su vez, en*

---

<sup>47</sup> Visible en <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/category/constitucion-local?f=1>  
Fecha de consulta 16 de octubre de 2019.

*la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de Ley de Egresos del Estado. En el caso de los Ayuntamientos, deberán remitir, para su análisis y aprobación, junto con su iniciativa de Ley de Ingresos, las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

*Una vez que sea aprobada la Ley de Ingresos del Estado, el Congreso examinará, discutirá y aprobará la Ley de Egresos del Estado, que habrá de regir en el ejercicio siguiente, y en su caso, examinará, discutirá y aprobará los presupuestos multianuales que el Ejecutivo proponga establecer en la iniciativa respectiva, destinados a la ejecución de inversiones públicas productivas y otras. Los requisitos y formalidades que el Gobierno del Estado debe observar para asumir obligaciones de pago destinadas a la realización de éstas deben establecerse en la ley secundaria.*

Asimismo, la Ley de Presupuesto y Gasto Público<sup>48</sup> prevé en su capítulo III, la forma en que se deberán de elaborar los presupuestos de las entidades que integran la administración pública, cuyos pasos son los siguientes:

1. Las entidades públicas deberán formular sus anteproyectos de presupuestos y someterlos a la aprobación de sus órganos de gobierno, de acuerdo con las normas y montos previamente

---

<sup>48</sup> Visible en <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-presupuesto-y-gasto-publico-del-estado-de-puebla> Consultada el 16 de octubre de 2019.

establecidos por la Secretaría de Planeación y Finanzas del Ejecutivo.

2. Estos presupuestos aprobados se remitirán al Ejecutivo a más tardar el día treinta de agosto de cada año, siendo la citada Secretaría de Planeación y Finanzas la encargada de verificar que el presupuesto cumpla con todos y cada uno de los requisitos de ley, entre los que destacan el tipo y fuente de recursos para su financiamiento.
3. A más tardar el treinta de octubre de cada año, deberá quedar integrado el presupuesto estatal, para ser posteriormente enviado al Congreso del Estado.
4. El Congreso del Estado deberá aprobar el presupuesto y enviarlo al Ejecutivo para su promulgación, a más tardar el último día del año.

En relación con la elaboración de los presupuestos tanto en materia federal como local, y siguiendo las reflexiones de Ferreiro Lapatza, podemos asegurar que el presupuesto es en sí una "ley", y que figura el contenido esencial de una ley<sup>49</sup>. Para Ferreiro, resulta intrascendente la añeja discusión de señalar que los presupuestos son solamente una "ley formal" y no una "ley material", ya que muchos tratadistas consideraban que el presupuesto solamente era un "acto legislativo", pero no una

---

<sup>49</sup> Lapatza Ferreiro, José Juan, *Instituciones de Derecho Financiero*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2010, pp. 146-147.

ley en sentido material, ya que solamente eran un conjunto de instrucciones directas a un grupo de individuos para que realicen un comportamiento determinado. Ferreiro desmiente categóricamente esta aseveración, y señala que el presupuesto contiene un conjunto de normas jurídicas que regulan tanto la organización y el funcionamiento de la administración pública, como sus relaciones con otros sujetos de derecho. Normas que se integran, señala el autor, con el resto del ordenamiento, innovándolo y modificándolo, es decir, mandatos o normas generales y abstractas que se imponen a toda una comunidad<sup>50</sup>.

### **2.5.1 Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus municipios<sup>51</sup>**

En concordancia con la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado y sus Municipios, prevé en sus diversos 40, 42 y 43, la forma en que el Gobierno del Estado de Puebla deberá distribuir las aportaciones federales a los Ayuntamientos:

*ARTÍCULO 40. El Estado de Puebla recibirá las participaciones que de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal le correspondan, las cuales serán distribuidas y entregadas a los Municipios por el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas y*

---

<sup>50</sup> *Íbidem.*

<sup>51</sup> Visible en <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-coordinacion-hacendaria-del-estado-de-puebla-y-sus-municipios-3> Fecha de consulta 03 de agosto de 2019.

*Administración<sup>52</sup>, con base en las fórmulas y procedimientos previstos en esta Ley.*

*ARTÍCULO 42. El Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, podrá instrumentar mecanismos de captación, distribución, o ambos, de las participaciones, para su posterior entrega a los Municipios, los cuales en su operación deberán respetar los montos, plazos y condiciones de entrega que prevén las disposiciones legales aplicables.*

*(...).*

*ARTÍCULO 43. El Ejecutivo Estatal, deberá prever en el Presupuesto de Egresos del Estado, el monto estimado de participaciones que corresponderá a cada uno de los Municipios, los cuales estarán sujetos al Presupuesto de Egresos de la Federación y a las modificaciones o ajustes que durante el ejercicio fiscal correspondiente determine el Gobierno Federal en términos de la Ley de Coordinación Fiscal y demás disposiciones aplicables.*

De igual manera, los diversos 49 y 50 de la misma ley, señala los fondos que se constituirán para que la Entidad distribuya entre los 217 Municipios del Estado, las participaciones que a esta entidad corresponden.

---

<sup>52</sup> El treinta y uno de julio de dos mil diecinueve se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Puebla , el Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que expide la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla en la cual se **escindió** de la Secretaría de Finanzas y Administración por la Secretaría de Planeación y Finanzas. En [http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T\\_4\\_31072019\\_C.pdf](http://periodicooficial.puebla.gob.mx/media/k2/attachments/T_4_31072019_C.pdf) Fecha de consulta: 03 de agosto de 2019.

*ARTÍCULO 49. El Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración, entregará a los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad, las participaciones que les correspondan a través de los Fondos siguientes: I. Fondo de Desarrollo Municipal cuya distribución se determinará en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio y a criterios de equidad y marginación; y II. Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal.*

*ARTÍCULO 50. El Fondo de Desarrollo Municipal se integrará con el 20% de las participaciones que reciba el Estado por concepto de:*

- I. El Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos;*
- II. La participación que le corresponda al Estado del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios aplicado a la cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados;*
- III. La recaudación que se realice en el Estado del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos;*
- IV. La recaudación del Impuesto Estatal Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos; y*

*V. Los demás conceptos que en materia de coordinación fiscal federal deban participarse a los Municipios y que no tengan establecida una forma para su distribución.*

De igual manera, los artículos 51 y 52, señalan diversas reglas para la distribución del “Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal”, entre las que destaca, la que establece que dicho fondo será distribuido proporcionalmente atendiendo a la cantidad de habitantes del Municipio, así como distintos elementos que deben de ser ponderados para determinar la cantidad a distribuir en el Municipio que corresponda del Fondo en mención.

*ARTÍCULO 51. El Fondo para Incentivar y Estimular la Recaudación Municipal se integrará con el 100% del Fondo de Fomento Municipal establecido en la Ley de Coordinación Fiscal, que será entregado por el Estado a los Municipios.*

*ARTÍCULO 52. La distribución entre los Municipios de cada uno de los conceptos que integran el Fondo de Desarrollo Municipal se realizará de la siguiente forma:*

- I. El 50% se distribuirá en proporción directa al número de habitantes de cada Municipio; y*
- II. El 50% restante, se distribuirá tomando en cuenta los elementos siguientes:*

*A) Garantía: Se distribuirá el 43% en proporción directa a los recursos que le correspondieron a cada Municipio de la suma de los*

*conceptos que integran el Fondo de Desarrollo Municipal recibidos por Garantía, Equidad y Marginación del penúltimo ejercicio fiscal inmediato anterior al año para el cual se efectúa el cálculo.*

*B) Equidad y Marginación: Se distribuirá el 7% para los 217 Municipios, con base en lo siguiente: Equidad: El 1.75% del total de los recursos se repartirá en partes iguales entre los 217 Municipios de la Entidad; y Marginación: El 5.25% restante, conforme a la aportación porcentual establecida en el presente inciso, la cual toma en cuenta las necesidades básicas y ponderadores (...)*

Por otro lado, los diversos 55 y 56 de la misma Ley, señala los términos en que el Estado y los Municipios recibirán los ingresos distintos de las participaciones que les correspondan del presupuesto federal, así como la manera de su distribución.

*ARTÍCULO 55. El Estado y los Municipios, en términos de la Ley de Coordinación Fiscal, percibirán ingresos distintos de las participaciones que en ingresos federales les correspondan, provenientes de los fondos y recursos participables siguientes:*

- I. Fondo de Fiscalización y Recaudación;*
- II. Recursos provenientes de las cuotas impuestas a la venta final de gasolinas y diesel; y*
- III. Demás que en términos de la Ley de Coordinación Fiscal tengan derecho a percibir el Estado y los Municipios.*

*Asimismo, en relación con los fondos y recursos participables, la ley local señala que le corresponderá a Municipios el veinte por ciento del total de los fondos, según lo establecido en el artículo 56 de la antes citada ley.*

*ARTÍCULO 56. El 20% del total de los fondos y recursos participables correspondientes al Estado, se distribuirá entre los Municipios, conforme a lo siguiente:*

*1. Fondo de Fiscalización y Recaudación:*

*a) El 40% se distribuirá considerando la recaudación del Impuesto Predial que capten los Municipios de la Entidad y los cobros por servicio de agua que capten los mismos, sus organismos operadores o las instancias responsables de prestar dichos servicios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la presente Ley;*

*b) El 40% considerando el mismo criterio del inciso a), conformando 3 grupos de acuerdo a su participación en el total de la recaudación del Impuesto Predial y cobros por servicio de agua del ejercicio fiscal inmediato anterior, de acuerdo a lo siguiente:*

*b.1) Grupo 1: Integrado por los Municipios con una recaudación mayor al 1% de la recaudación total;*

*b.2) Grupo 2: Conformado por los Municipios con una recaudación del 0.10% al 1% de la recaudación total; y b.3) Grupo 3:*

*Integrado por los Municipios con una recaudación menor al 0.10% de la recaudación total. c) El 20% estableciendo un monto de compensación a los Municipios que como resultado de la distribución establecida en los incisos a) y b) antes referidos, reciban menos de \$10,000.00 (Diez Mil Pesos 00/100 M.N.) mensuales, y un monto de equidad conformado con los recursos remanentes después de asignar el monto de compensación distribuyendo éstos en partes iguales a los Municipios de la Entidad. Lo anterior, como lo indica la siguiente fórmula:*

*(...).*

Asimismo, las aportaciones federales, según la legislación local, serán considerados ingresos propios de los Municipios y del propio Estado, por lo que los mismos se consideran como “no etiquetados”.

*ARTÍCULO 70. El Estado y los Municipios, registrarán como ingresos propios las aportaciones federales que en su caso reciban, sin que por tal motivo éstas pierdan su naturaleza federal, las cuales deberán destinarse a los fines expresamente establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y en la presente Ley.*

## **2.5.2 Acuerdo del Programa de Presupuesto Participativo del Estado de Puebla y sus Reglas de Operación**

El día dos de agosto del año dos mil diecisiete, mediante un Acuerdo firmado por el Gobernador del Estado de Puebla, se creó el "Programa Presupuesto Participativo", con el objetivo general, según su artículo PRIMERO, "de que la ciudadanía participe y colabore con las autoridades, realizando propuestas de acciones que tengan por objeto promover la igualdad de oportunidades para la superación de la pobreza, la marginación social y la ejecución de infraestructura para mejorar las condiciones de vida de los habitantes del Estado de Puebla."<sup>53</sup>

En este programa se advierten los siguientes objetivos específicos:

1. Contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Estado de Puebla;
2. Promover la participación ciudadana a través de un ejercicio de participación abierta;
3. Fomentar en la población un amplio sentido de pertenencia y corresponsabilidad, y
4. Promover el diálogo, solidaridad, transparencia, corresponsabilidad y confianza entre autoridades y ciudadanía.

---

<sup>53</sup>Visible en <http://ojp.puebla.gob.mx/index.php/programas/item/programa-presupuesto-participativo-para-el-estado-de-puebla>, consultado el 24 de junio de 2019.

Este programa, señala en su artículo Sexto, que las acciones, obras y/o proyectos que la población proponga ejecutar, deberán integrarse bajo los siguientes rubros:

1. La vertiente de "carencias sociales", que comprende la inclusión servicios básicos de la vivienda, calidad y espacios en la vivienda, rezago educativo, acceso a los servicios de salud y acceso a la alimentación.
2. La vertiente de "desarrollo de infraestructura", que incluye diversos ámbitos de actuación como la construcción de caminos rurales, alumbrado público, calles, guarniciones y banquetas, pavimentación y caminos o carreteras.
3. La vertiente de "acciones y/o infraestructura productiva", que incluye los ámbitos de Infraestructura agrícola, apícola, artesanal, forestal, pecuaria e industrial.
4. La vertiente de "mejoramiento del espacio público", que incluye ámbitos como el mejoramiento parques, espacios deportivos, espacios culturales, así como construcción e intervención integral de espacios públicos.
5. La vertiente de "seguridad", que incluye la construcción de casetas de vigilancia y acciones en materia de seguridad pública.

6. La vertiente denominada dignificación, que incluye el ámbito de mejoramiento de viviendas y/o unidades habitacionales, hospitales y escuelas.

Además, el señalado Programa, advierte que para la selección de las acciones, obras y/o proyectos a ejecutarse se deberán considerar al menos cinco de los siguientes criterios:

1. Alineación al Plan Estatal de Desarrollo, criterio que según el Programa consiste en que la acción contribuya a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo o atienda alguna línea de acción relacionada con lo establecido en el instrumento rector.
2. Atención a marginación y pobreza, tendiente a favorecer a la población en situación de vulnerabilidad por carencias sociales.
3. Carácter inclusivo, definido por el programa en la acción de beneficiar preferentemente a grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, niños, personas con discapacidad y/o adultos mayores.
4. Cobertura, que el programa define en impactar en mayor medida y cantidad a la población.
5. Empleo, consistente en acciones para generar empleo local donde se lleven a cabo las acciones, obras y/o proyectos.

6. Necesidades básicas, que el Programa define como la acción de cubrir la demanda de infraestructura básica.
7. Participación ciudadana que el Programa define como la acción de garantizar que los vecinos y personas interesadas se involucren activamente para participar con la obra, acción o proyecto que se realizará, en su formulación, implementación, seguimiento, evaluación y mantenimiento.

En relación con la institución creada por el Programa de Presupuesto Participativo, este se prevé en sus reglas de operación, y es denominado "Consejo Estatal", que estará integrado por el Gobernador del Estado, así como los titulares de las Secretarías de Infraestructura, Finanzas y Administración, Desarrollo Social, de la Contraloría, el titular de la Coordinación General de Presupuesto Participativo, así como un representante de una institución de Educación Superior.

Asimismo, las citadas Reglas de Operación prevén la celebración de las denominadas "Asambleas Comunitarias", que se definen como la sesión entre ciudadanía y gobierno con el propósito de dar a conocer información general del Programa, elegir a Representantes Ciudadanos y obtener propuestas de acciones, obras y/o proyectos priorizados por los asistentes. Estas asambleas, elegirán "representantes ciudadanos", que tienen la obligación de coadyuvar para el cumplimiento eficaz del programa, promover la participación y colaboración de los habitantes de la zona que representan y dar seguimiento a las acciones que se deriven del Programa.

En relación con el procedimiento, las Reglas de Operación en su artículo 56, señalan que el Programa se desarrollará a través de las referidas Asambleas Comunitarias, en coordinación con el Ayuntamiento que corresponda, y la "Unidad Responsable", que en la especie es la Coordinación General de Presupuesto Participativo de la Secretaría de Infraestructura, en las cuáles se informará sobre las características del Programa de Presupuesto Participativo y sus objetivos, se realizará la selección de representantes ciudadanos y se realizará el análisis, discusión, votación y selección de las propuestas ciudadanas para la atención y solución a las demandas. Posteriormente, las demandas de las Asambleas deberán ser aprobadas por parte del Consejo Estatal, así como de la revisión y viabilidad técnica y financiera por parte de la Unidad Ejecutora. Una vez aprobada la acción por el Consejo, la Unidad Ejecutora deberá realizar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de las disposiciones de carácter federal, estatal y municipal, para la ejecución de las acciones.

Otra figura que destaca en las Reglas de Operación del Programa de Presupuesto Participativo es la "Contraloría Social", que se define como los mecanismos o formas de organización social constituida por los beneficiarios del Programa, para el seguimiento, supervisión y vigilancia de la ejecución de este, así como de la correcta aplicación de los recursos asignados. Esta Contraloría Social, será coordinada, según las Reglas de Operación por la Secretaría de la Contraloría.

Podemos considerar que este Programa de Presupuesto Participativo no puede considerarse una legislación funcional en torno a la implementación del modelo de presupuesto participativo en Puebla, toda vez que el mismo solamente

tiene el carácter de un reglamento administrativo de observancia interna para la Administración Local, y no establece los mecanismos adecuados para que el modelo sea de aplicación obligatoria y más aún, que sus resultados sean vinculatorios para la ejecución del presupuesto público del Estado.

# CAPÍTULO 3

## DOS MODELOS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: EL MODELO PORTO ALEGRE Y EL MODELO CIUDAD DE MÉXICO

---

### 3.1. El Origen del Modelo de Presupuestos Participativos en Porto Alegre

En Brasil, desde la década de los 70's, los movimientos sociales reclaman la mejoría de la calidad de vida de los barrios y de las ciudades. Esas demandas significaron siempre una lucha contra la concentración de la riqueza y el poder y un cuestionamiento a las políticas de distribución de los recursos públicos. Asimismo, estas demandas fueron una respuesta a la falta de participación de la población en la definición de los rumbos de la sociedad brasileña, combatiendo el autoritarismo impuesto desde 1964 por el régimen militar. En varias ciudades, como Vitória, Vila Velha (Estado de Espírito Santo) y Porto Alegre (Estado de Rio Grande do Sul), esos movimientos canalizaron también sus demandas para el debate sobre el presupuesto municipal, con el objetivo de disputar los recursos públicos para los sectores populares. Fue así como algunos gobiernos locales y las alcaldías, comenzaron a crear mecanismos visando la posibilidad de la participación de la población, en la definición de políticas municipales<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> Raquel Chavez, Velia, "Los Presupuestos Participativos: Origen y Objetivos", *Debate: Suplemento Político*, no. 3, , México, La Jornada de Zacatecas, 2016.

Según Ayala Sánchez, en los setenta, los sindicatos, las comunidades eclesiales de base y los intelectuales de izquierda, formaron una alianza con la clase media para formar el Partido de los Trabajadores (PT), con la idea básica de que la mejor herramienta contra el autoritarismo es la democratización del Estado, la economía y la sociedad. Asimismo, se puede ubicar como otro de los antecedentes del presupuesto participativo en el contexto social y político, marcado por la caída de los regímenes autoritarios en América del Sur y la crispación por las antiguas formas de acción pública<sup>55</sup>.

Tras el restablecimiento de la democracia en Brasil en el año de 1985, la ciudadanía comenzó a organizarse alrededor de temas como la participación ciudadana directa, la autonomía de las regiones y la redistribución de los recursos públicos entre los pobres. En 1988, se aprueba en la Federación Brasileña una reforma constitucional que fortalece el federalismo y garantiza mayores tasas de transferencias a municipios y mayor responsabilidad en la gestión del gasto, aunado a que la reforma permite a los ciudadanos involucrarse en procesos locales de elaboración de políticas públicas. Estas garantías se impusieron en el artículo 1º constitucional, el cual señalaba que “todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes o directamente...”, aunado a la descentralización del poder les otorga mayor fuerza a los alcaldes para poner en marcha nuevos programas públicos. Lo anterior se vio reforzado por lo dispuesto en el artículo 5º

---

<sup>55</sup> Ayala Sánchez, Alfonso, “Los Presupuestos Participativos, Una Estrategia de Diálogo entre Ciudadanos y Autoridades”, *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2014, p. 78.

constitucional, que establecía también el derecho de reunión y el de petición a los poderes públicos.

Según Raúl Ponto, ex Prefecto de Porto Alegre entre los años 1997 y 2001, la falta de reglamentación del vocablo "directamente" incluido en el artículo 1º constitucional brasileño, genera un espacio que podía ser aprovechado para ser conquistado. En Brasil, el voto del presupuesto por parte el legislativo es meramente aprobatorio, y si bien el Ejecutivo no puede ser sancionado por no atender a lo señalado por el presupuesto, el presupuesto participativo crea en cada ciudad un verdadero "presupuesto programa", con la identificación de las reivindicaciones y obras que son decididas por la gente<sup>56</sup>.

La investigadora Martha Harnecker, en su obra "Delegando Poder en la Gente" de 1999, se avocó a realizar diversas entrevistas a actores del origen del presupuesto participativo, a quienes se les realizó inicialmente la pregunta "¿cómo surge la idea (de los presupuestos participativos) ?", a lo cual obtuvo las siguientes respuestas:

*Ubiratan de Souza (Bira)<sup>57</sup>: Cuando el Partido de los Trabajadores de Brasil y el Frente Popular llegaron al gobierno, la gente creía que se le iba a solucionar todos sus problemas; no tenía conciencia de que contábamos con muy pocos recursos. Heredamos del gobierno anterior una deuda enorme y el 98% de los recursos financieros municipales estaban*

---

<sup>56</sup> Pont, Raúl, "Construyendo el Presupuesto Participativo", *Exposición en el Seminario del Centro de Gestión y Participación Vecinal de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2001, <https://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/SeminarioPont.htm>

<sup>57</sup> Director del Gabinete de Planificación en 1993.

*comprometidos con el pago de salarios de los funcionarios municipales. (...) Ante esta caótica situación, el alcalde, Olívio Dutra, se sintió acorralado. Entonces dijo: "Bueno, los recursos financieros que tenemos son éstos. Vamos a mostrarlos de manera transparente a toda la población". Y desde entonces se asumió el compromiso de que el destino de todos los recursos recaudados sería discutido siempre con la gente. Así empezó el presupuesto participativo.*

*Assis Brasil Olegario Filho<sup>58</sup>: (...) Los ingresos eran muy bajos porque no existían mecanismos eficaces para el cobro de los impuestos. Por otra parte, al no estar el catastro actualizado, el Impuesto Predial Territorial Urbano (IPTU) que debía permitir cobrar una cantidad mayor a los sectores más favorecidos de Porto Alegre terminaba por no ser progresivo. Teníamos también un atraso con los suministradores, con los prestadores de servicios. (...) Había que partir a la ofensiva y cambiar la correlación de fuerzas. Eso era una cuestión de sobrevivencia política.<sup>59</sup>*

Finalmente, en 1989, el modelo de Presupuestos Participativos es implementado en Porto Alegre, Brasil, durante la Administración de Olívio Dutra de la "Alianza Frente Popular", que aglutinaba al Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista de Brasil. El modelo fue presentado principalmente como un instrumento

---

<sup>58</sup> Coordinador de Relaciones con la Comunidad en 1993.

<sup>59</sup> Harnecker, Marta, "Delegando el Poder a la Gente", <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>

para la asignación de prioridades en “asuntos vecinales”. La presentación del modelo de presupuestos participativos vino acompañado de una reforma fiscal municipal que permitió incrementar en un 50% la recaudación por concepto de impuesto predial, aparejado de un fortalecimiento de las medidas de transparencia y rendición de cuentas que incrementó la confianza de la ciudadanía<sup>60</sup>. El modelo se reforzó tras establecerse en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Porto Alegre de 1990 el derecho a la participación popular en todas las etapas de la orientación principal. En 1992, durante el gobierno del Alcalde Tarso Genro, se amplía el campo de acción del presupuesto participativo hacia proyectos relacionados con los servicios públicos<sup>61</sup>.

Es de tal manera significativa la aportación de los presupuestos participativos al desarrollo de la democracia que algunos autores como Rendón Corona lo definen como un “nuevo tipo de régimen político”. En Porto Alegre, esta herramienta logró que el número de participantes pasara de 976 en 1990, a 28,907 en 2002<sup>62</sup>. El desarrollo en Brasil del presupuesto participativo resultó evidente, ya que para el año 2000, había al menos 70 ciudades en todo Brasil que utilizaban el sistema de presupuesto participativo, y para el año 2002, al menos 140 municipios utilizaban este mecanismo<sup>63</sup>. Estimaciones del año 2005, establecían que el modelo se utilizaba en 250 ciudades de Brasil, 327 en Bolivia, 125 en Nicaragua, y 1821 distritos en Perú<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> Freitas, Andrea, “La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre”, <http://www.bocc.ubi.pt>.

<sup>61</sup> Ayala Sánchez, Alfonso, “Los Presupuestos Participativos, Una Estrategia...”, *cit.* p. 79.

<sup>62</sup> *Ídem.*, p. 81.

<sup>63</sup> Rendón Corona, Armando, “Porto Alegre, Un Modelo de Presupuesto Participativo”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 4, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 10.

<sup>64</sup> Goldfrank, Benjamin, “Los Procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio”, *Revista de Ciencia Política (Santiago)* vol. 26, no. 2, Santiago de Chile, 2006, p. 3.

Posteriormente, el presupuesto participativo se extendió a diversas ciudades de Europa y América del Norte entre las que destacan Bolonia (Italia), Ontario (Canadá), Portland, Auburn, Denver, Los Ángeles y el Estado de Minnessota (Estados Unidos), Yokohama (Japón), Bukgu (Corea del Sur), Huinan y Wuxi (China) y la Ciudad de México. Sin embargo, España tal vez ha sido el país después de Brasil donde más se ha extendido la práctica de los presupuestos participativos, ya que al año 2016<sup>65</sup>, habían sido más de 150 consistorios en donde al menos alguna vez se han utilizado los presupuestos participativos.

### **3.2. El Funcionamiento de los Presupuestos Participativos en la Experiencia de Porto Alegre**

El presupuesto participativo de Porto Alegre se dividió en 16 regiones con sus respectivas asambleas. Esta regionalización es efectuada en base al movimiento organizacional tradicional de la ciudad y un criterio socioespacial<sup>66</sup>. Los ciudadanos participaban en las reuniones que se realizaban en su respectivo distrito. En la creación de estos distritos, se observaba lo relativo a la clase económica de la población, con la finalidad de no poner a competir a sectores pobres con sectores ricos. De la misma forma, los recursos asignados a cada distrito eran inversamente proporcionales al nivel socioeconómico de cada uno de ellos.

Raúl Pont expuso en 2001 ante el Centro de Gestión y Participación Vecinal en Buenos Aires que, durante los primeros años de la implementación de los

---

<sup>65</sup> Dato proporcionado por "El Diario", visible en [https://www.eldiario.es/andalucia/ciudades-presupuestos-participativos-elecciones-municipales\\_0\\_538946199.html](https://www.eldiario.es/andalucia/ciudades-presupuestos-participativos-elecciones-municipales_0_538946199.html)

<sup>66</sup> De Sousa Santos, Boaventura, *Participación y Democracia...*, cit. p. 19.

presupuestos participativos, muchos habitantes de Porto Alegre pensaban que el mecanismo era "solamente para los pobres", ya que muchos vivían en zonas donde había agua potable, pavimentación, transporte público, servicios telefónicos, etcétera, por lo que no tenían nada que ganar con los presupuestos participativos. La respuesta ante esto fue la implementación de la base "temática" de los presupuestos participativos. Es decir, un ciudadano puede no tener problemas con infraestructura, pero puede tener reivindicaciones sobre la cultura, educación, salud, desarrollo económico o el empleo.

La base temática de los presupuestos participativos en Porto Alegre, estableció cinco ejes temáticos los cuáles eran los siguientes:

1. Transporte y circulación.
2. Salud y asistencia social.
3. Educación, deporte, esparcimiento y cultura.
4. Desarrollo económico.
5. Organización de la ciudad o desarrollo temático.

El mecanismo de presupuestos participativos en Porto Alegre funcionaba desde los meses de marzo y abril del año previo al cuyo presupuesto se pretendía aprobar, produciendo una serie de "reuniones preparatorias", organizadas por la propia comunidad, en dos niveles: el regional y el temático. También en esta primera

ronda se eligen a los delegados, que son uno de cada diez ciudadanos presentes. Estos delegados no pueden decidir por otros, sino son elegidos para organizar el proceso en la región y micro-regiones<sup>67</sup>. La tarea de los delegados era la representación de la ciudadanía de su distrito en las negociaciones finales de los presupuestos públicos y en la implementación de las políticas públicas acordadas. Los delegados de los presupuestos participativos cumplían funciones de vigilancia del cumplimiento de los proyectos y actuaban en combate a la corrupción. En adición, los delegados de los presupuestos participativos igualmente cumplían funciones de gestores o intermediarios entre el gobierno y las comunidades.

Entre la segunda quincena de abril y mayo, se produce la llamada "rodada única", que era una ronda de asambleas regionales y temáticas donde se elegían prioridades temáticas generales y los delegados elegirán a los Consejeros que integrarían el Consejo de Ordenamiento Participativo (COP).

Boaventura de Santos, resume los roles y funciones del COP en los siguientes<sup>68</sup>:

1. Funciones del COP: Proponer, supervisar y decidir los ingresos y gastos del Gobierno Municipal.
2. Composición del COP: 2 consejeros (propietarios y suplentes) por cada una de las 16 regiones administrativas, 2 consejeros (propietarios y suplentes) por cada una de las 5 plenarios temáticas, 1 delegado (propietario y suplente) del

---

<sup>67</sup> Cfr. Pont, Raúl, "Construyendo el Presupuesto Participativo...", *cit.*

<sup>68</sup> De Sousa Santos, Boaventura, *Participación y Democracia...*, *cit.* p. 125

Sindicato de Trabajadores de Porto Alegre, 1 delegado (propietario y suplente) de la Federación de Juntas Vecinales de Porto Alegre, 1 delegado de la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) y un delegado del Gabinete de Planificación (GAPLAN).

3. Términos del COP: Los consejeros se elegían por 1 año con una reelección consecutiva posible.

4. Atribuciones del COP: Se establecieron las siguientes atribuciones del COP:

- a. Opinar sobre la propuesta del gobierno sobre la Ley de Directivas Presupuestarias,
- b. Aprobar y rechazar la propuesta presupuestaria al ser enviada al legislativo municipal,
- c. Aprobar o rechazar las políticas fiscales del gobierno municipal,
- d. Opinar sobre las obras y actividades del plan anual de Gobierno y su presupuestos,
- e. Dar seguimiento a la implementación presupuestaria,
- f. Supervisar el plan de gobierno,
- g. Opinar sobre los cambios en el plan de inversión,
- h. Opinar y adoptar posición en el uso de recursos extrapresupuestales,
- i. Participar con el Ejecutivo en la metodología para la discusión y definición del presupuesto y el plan de gobierno,
- j. Dar opinión sobre las inversiones priorizadas por el ejecutivo,
- k. Solicitar documentación técnica de organismos de gobierno y secretarías.

5. Tipo de votación en la COP: La aprobación se estableció por mayoría simple. Las decisiones del COP son enviadas al ejecutivo, quien tiene derecho de veto. En el caso de veto, se regresan las propuestas al COP para nueva evaluación, sin embargo el COP puede rechazar el veto con una votación de dos terceras partes, seguida de una evaluación y decisión final del ejecutivo.
6. Organización interna de la COP: El organigrama del COP prevé una coordinación, una secretaría ejecutiva y los propios consejeros.
7. Frecuencia de las reuniones de la COP: El COP debería reunirse al menos una vez a la semana.

Asimismo, debía existir una coordinación estrecha entre consejeros y delegados, ya que estos debían reunirse por lo menos una vez al mes para informar sobre los procedimientos de discusión en el COP y reunir sugerencias y deliberaciones por escrito.

Entre mayo y junio, los delegados regionales acostumbraban a realizar visitas de campo para comprender mejor las emanadas planteadas y solicitaban información técnica a las distintas dependencias de gobierno.

En la primera quincena de julio se llevaba la Asamblea Municipal, en donde los consejeros tomaban posesión y en la cual los foros regionales y temáticos realizaban sus propuestas al Gabinete de Planificación (GAPLAN), dependiente de la Administración Municipal.

Entre julio y septiembre, el gobierno hace un análisis técnico y financiero de las demandas y realiza una “matriz presupuestaria”, teniendo en cuenta tres criterios:

1. Las prioridades generales de los foros temáticos.
2. Las prioridades generales regionales.
3. Los gastos fijos.

Esta “matriz” es sometida a criterio de las diferentes dependencias gubernamentales y es discutida y aprobada ante la COP antes de ser presentada en el cabildo o pleno municipal en el mes de septiembre. En octubre y noviembre el gobierno presenta ante los foros temáticos y regionales el llamado “plan de inversiones y servicios”, donde se plasman las propuestas jerarquizadas por estos foros enmarcadas dentro de la matriz de referencia y sometidas al análisis técnico y financiero del gobierno y sujetas a una serie de criterios generales de provisión de bienes públicos entre las regiones como son las siguientes:

1. Carencia infraestructural.
2. Volumen de población.
3. Prioridades temáticas.

En relación con las prioridades temáticas, esta matriz se basa en tres indicadores los cuáles son:

1. El indicador de prioridades: En la matriz se le asigna a la primera prioridad 4 puntos, a la segunda 3, y así sucesivamente. Si vemos las prioridades temáticas ellas se determinan según la mayor votación.
2. El indicador de directrices de plenarias temáticas: En el documento entregado por las plenarias temáticas se tienen las directrices y montos de servicios y obras indicadas por ellas. Esto es el segundo indicador que se tiene para la asignación de recursos financieros de modo de atender las demandas básicas de la ciudad.
3. El indicador de la propuesta institucional: existen cuestiones institucionales que son incuestionables, por ejemplo, el Municipio no puede disminuir radicalmente el sueldo de funcionarios o el número de ellos. Además, si la población desea tener más médicos o más profesores en hospitales y escuelas públicas, debe saber que cuanto más crece la plantilla de personal, menos dinero se tendrá para inversiones nuevas en infraestructura.<sup>69</sup>

En relación con los criterios de carencia y población, la asignación de puntajes es proporcional, por ejemplo, una población de 25,000 tendrá 1 punto, una de 50,000, 2 puntos, y así sucesivamente. Igual funciona con el puntaje en relación con la carencia. El puntaje total marcará cuánto recibirá la región en ese tema,

---

<sup>69</sup> *Cfr.* Pont, Raúl, "Construyendo el Presupuesto Participativo...", *cit.*

estableciendo una relación de proporcionalidad y solidaridad construida por la gente, que orienta el presupuesto a la prioridad generada.

Después de esta discusión, el plan de inversiones es aprobado a finales de año. Asimismo, se discute el “reglamento interno” del siguiente año y se presentan al COP los resultados.<sup>70</sup> Las tareas del COP son llevadas a cabo en dos fases:

1. Discusión de temas relacionados con ingresos y gastos.
2. Preparación del “Plan de Inversión”, el cual es detallado y priorizado.

Paralelamente a los debates efectuados sobre el proyecto legislativo de presupuestos, el COP se reúne para especificar obras y proyectos. El Ejecutivo participa en la definición de las inversiones a través del GAPLAN y de las Secretarías Municipales, sin embargo, el Ejecutivo no puede limitar preestablecidamente el monto de la inversión.

En una última fase, el Plan de Inversión es publicado y se convierte en un documento base de referencia para los delegados comunitarios. El Ejecutivo lo utiliza como marco referencial en la rendición de cuentas ante los órganos de los presupuestos participativos.

---

<sup>70</sup> Blanco, Ismael, “Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una Comparación entre las Experiencias Brasileñas y Españolas”, *Memoria del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002. Págs. 2 y 3.

Pineda Nebot, realiza un análisis histórico del proceso de evolución de los presupuestos participativos a partir de la experiencia de Porto Alegre, dividiéndola en tres fases<sup>71</sup>:

1. La primera fase, comprendida entre 1989 y 1997, la cual denomina de "experimentaciones". En esta fase se "inventan" las nuevas formas de gestionar el reparto de los recursos públicos.
2. La segunda fase, denominada la "masificación brasileña", que corresponde al periodo comprendido entre 1997 y 2000, donde más de 140 municipios brasileños adoptan el modelo con ciertas variaciones.
3. La tercera fase, comprendida desde el año 2000 hasta la actualidad, que puede ser entendida como una fase de "expansión" por todo el mundo y "diversificación". Este fenómeno de "florecimiento", señala Pineda Nebot, se encuentra limitado por diversas dificultades técnicas y teóricas de acompañamiento.

Si bien desde la experiencia de Porto Alegre se extendió el concepto de presupuestos participativos a diversos lugares de Latinoamérica como Perú y Bolivia, y a distintos lugares de Europa, principalmente en municipalidades españolas, el marco histórico puede ser estudiado ampliamente desde la experiencia de Porto Alegre en el contexto de sus procedimientos e instituciones, como base para la generación de nuevas propuestas de regulación en las entidades subnacionales que

---

<sup>71</sup> Pineda Nebot, Carmen, "Los Presupuestos Participativos en España...", *cit.* pp. 3 y 4.

pretendan recoger al mecanismo de presupuestos participativos como mecanismo para la elaboración de sus presupuestos públicos.

### **3.3 Reflexiones sobre las aportaciones del Modelo de Presupuestos Participativos de Porto Alegre a la Democracia**

La “Administración Popular de Porto Alegre” fue escogida por la Organización de las Naciones Unidas como una de las 40 innovaciones mundiales presentadas en la Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos “Habitat II”, que se realizó en Estambul en 1996. La “innovación” se centró en la búsqueda de la garantía de la participación popular en la preparación y ejecución del presupuesto municipal por ende en la distribución de recursos y definición de prioridades de inversión.

No cabe duda de que la experiencia de Porto Alegre no solamente generó datos en cuanto a la operatividad de la implementación del sistema de presupuestos participativos, sino también en relación con los resultados de dicho sistema en las finanzas públicas, entre los cuáles se distinguen<sup>72</sup>:

1. La recuperación de las finanzas municipales en >40% en el primer año de implementación de los presupuestos participativos en Porto Alegre.
2. El nuevo diseño institucional de la prefectura, coordinada por la “Comisión de Reforma Administrativa”, que creó las siguientes instituciones:

---

<sup>72</sup> Blanco, Ismael, *“Presupuestos Participativos y Democracia Local...”*, cit.

- a. El GAPLAN (Gabinete de Planificación), dependiente directamente del Prefecto que asume la gestión del presupuesto.
  - b. La CRC (Coordinación de Relaciones Comunitarias), organismo descentralizado con funciones de movilización de la comunidad y de interlocución entre la comunidad y el gobierno.
3. La definición de un plan estratégico gubernamental y el establecimiento de unas reglas generales para la distribución regional de recursos y jerarquización de la demanda de bienes públicos.

La preocupación por la naturaleza democrática de la distribución hace de los presupuestos participativos el embrión de una democracia redistributiva. Su naturaleza democrática está garantizada por una metodología de cálculo que se va sofisticando constantemente. Entre mayor es el nexo entre democracia y justicia distributiva, mayor es la complejidad del método que garantiza dicho nexo.<sup>73</sup>

Llamas Sánchez, en el dossier "Los Presupuestos Participativos: Nuevos Mecanismos de Innovación Democrática en los Gobiernos Locales", destaca cinco características básicas derivadas del proceso de presupuesto participativo del modelo Porto Alegre, las cuales son a saber las siguientes:

1. Es un procedimiento de participación directa de la población en el proceso.

---

<sup>73</sup> De Sousa Santos, Boaventura, "Presupuestación Participativa, Hacia una Democracia Redistributiva", *Ruralter No. 16/17 2do Sem. 97/1er. Sem. 98*, Brasil, p. 107-156.

2. Las asambleas son el instrumento para deliberación, priorización y toma de decisiones.
3. Es un proceso cíclico con reglas claras y transparentes.
4. Es autorregulado.
5. Se establecen criterios para la asignación del presupuesto en función de una mejor redistribución de los recursos siempre escasos.<sup>74</sup>

Además, autores como Bairele, insisten sobre la multidimensionalidad del presupuesto participativo, tanto en su relación con el sistema de gobierno, como con el modo de participación de la ciudadanía. Si a esto agregamos el estudio realizado en 2003 por Cabannes, sobre un estudio comparado de las 25 experiencias más significativas de los presupuestos participativos, encontramos principalmente las siguientes “variables del presupuesto participativo”

1. Siempre existe un tipo de participación ciudadana, ya sea directa, indirecta o mixta.
2. El poder de decisión en relación con los presupuestos puede realizarse en una amplia gama del poder ciudadano, que va desde la consulta hasta la asamblea.

---

<sup>74</sup> Cfr. Llamas Sánchez, Felipe, “Los Presupuestos Participativos: Nuevos Mecanismos de Innovación Democrática en los Gobiernos Locales”, *Intervención Psicosocial*, vol. 13, No. 3, Madrid, 2004.

3. Existe un órgano de decisión, que generalmente es algún tipo un Consejo o Asamblea.
4. La contraloría social y la fiscalización se lleva a cabo por una o varias instituciones que generalmente son la Administración, un Consejo o Asociación o mediante la creación de comisiones especiales generalmente de conformación mixta.
5. Las demandas parten de un nivel territorial, temático o una combinación de ambos.
6. El presupuesto que es puesto a debate es generalmente una parte de este, que pocas veces es un porcentaje mayoritario.
7. La regulación de los presupuestos participativos puede ser desde autorregulatoria, mediante ordenanzas o reglamentos, o al punto de regularse en leyes locales o nacionales<sup>75</sup>.

El multicitado Llamas Sánchez, basándose en la obra de Sintomer, señala que si bien existen dificultades "comunes" para la implementación de los presupuestos participativos, entre los que destacan los actores, políticos y las organizaciones sociales, la referida multidimensionalidad de los presupuestos participativos se centra en tres dimensiones relacionadas con su aplicación.

---

<sup>75</sup> Llamas Sánchez, Felipe, "Los Presupuestos Participativos...", *cit.* p. 331.

1. La dimensión de la gestión, que mejora la eficacia de la administración pública a través de la inversión en prioridades.
2. La dimensión social, que crea un vínculo social.
3. La dimensión política, a través de la “democratización de la democracia”, o también llamada por algunos autores la “democracia radical” o la “radicalización de la democracia”.

Este principio de “democracia radical” no es nuevo, sino que ha sido desarrollado por autores como Habermas, quien señala que la democracia radical no es más que la democracia procedimental deliberativa, en donde el poder administrativo debe estar dotado de la capacidad para<sup>76</sup>:

1. Identificar los problemas que se generan y que tienen consecuencias relevantes para el funcionamiento del sistema.
2. Tematizar en forma convincente esos problemas de suerte que puedan ser asumidos y elaborados parlamentariamente.
3. Enfrentar y superar las barreras y estructuras dentro del espacio de la opinión pública que impiden la realización de las acciones descritas.
4. Controlar el tratamiento de los problemas dentro del sistema político.

---

<sup>76</sup> Cfr. Pindea Garfias, Rodrigo, “La Democracia Deliverativa”, *Revista Ius et Praxis*, v. 8, no. 2, Talca, 2002, [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122002000200020](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000200020)

Bruno Bosteels, en su obra "Democracia Radical", señala que esta se creó por la insatisfacción de los defensores de esta con las democracias existentes. Las elecciones y el propio parlamentarismo se presentan como una "imagen ideal de la democracia como el principio de poder de la gente misma". Tarde o temprano, señala Bosteels, los políticos terminan hablando en términos "de lo que la gente quiere", como si al reflejarse en el espejo de la sociedad ellos encontrarán el acceso inmediato al origen propio de la opinión pública o la decisión política. Esta es, dice el autor, una forma imaginaria de representar el lugar vacío del poder como si estuviera plenamente ocupado por la gente misma es, en resumen, un "espejismo imaginario"<sup>77</sup>.

No es simple coincidencia que las capacidades que hace alusión Habermas, y los términos de Bosteels para la implementación de una democracia radical, concuerden con los presupuestos para la implementación de los presupuestos participativos en determinada ciudad o región. Basándonos en Pineda Garfias y en Manin, podemos señalar mediante la democracia radical se modifica la perspectiva de las teorías liberales y del pensamiento democrático, ya que la fuente de la legitimidad no es la voluntad predeterminada de los individuos, sino más bien el proceso de su formación, es decir la liberación misma, es decir, una decisión legítima no representa la voluntad de todos, pero es algo que resulta de la liberación de todos. Esta reflexión la encontramos en su máxima expresión en el modelo de Porto Alegre de presupuestos participativos.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Bosteels, Bruno, "Democracia Radical", [https://www.antroposmoderno.com/antro-version-imprimir.php?id\\_articulo=186](https://www.antroposmoderno.com/antro-version-imprimir.php?id_articulo=186)

<sup>78</sup> Cfr. Pineda Garfias, Rodrigo, "La Democracia Deliverativa...", *cit.*

### **3.4. Antecedentes y Principales Conceptos de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México de 12 de Agosto de 2019**

La Ciudad de México es la capital de la República Mexicana<sup>79</sup>, que constituye un territorio de 1,485 kilómetros cuadrados, lo que la hace la entidad federativa mexicana más pequeña en extensión territorial. Es el principal asiento de los poderes federales, y junto con las entidades federales vecinas (Estado de México y Morelos) y próximas (Hidalgo, Tlaxcala, Puebla y Querétaro), constituye la gran megalópolis del centro de la República, y es el principal asiento político, económico y cultural del país, aglutinando aproximadamente al 25% de la población total de este.

Desde el establecimiento del régimen constitucional de 1917 a la fecha, los capitalinos vivieron durante muchos años un régimen de excepción, al no tener acceso a elegir directamente a sus autoridades locales, toda vez que, desde el lejano año de 1929 hasta el año de 1997, el llamado “Distrito Federal” era gobernado por el Ejecutivo Federal (es decir por el Presidente de la República) a través de un delegado nombrado por el mismo para encabezar el llamado “Departamento del Distrito Federal”. En el año de 1970, se dieron los primeros pasos para la descentralización administrativa de la capital, cuando se dividió el territorio capitalino en 16 “delegaciones” de origen desconcentrado, implementado junto con dos instituciones de participación ciudadana: el Consejo Consultivo, que aunque ya

---

<sup>79</sup> Artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

existía, se transformó en un órgano de representación vecinal, junto con las llamadas Juntas de Vecinos.<sup>80</sup>

No fue hasta el convulso año de 1994 cuando podemos establecer el punto de inicio de la Ciudad de México como una verdadera entidad federativa, al iniciarse en ese año las facultades legislativas de la Asamblea de Representantes creada en el año 1988, ahora denominada "Asamblea Legislativa", y el establecimiento de la figura de "Jefe de Gobierno", es decir la institución de la figura de un ejecutivo local, un verdadero "Gobernador" *de facto* que, en primer lugar, se propuso fuera elegido de forma indirecta por la Asamblea Legislativa, aunque a final de cuentas se optó por que fuera elegido en elecciones generales libres, directas y secretas por la ciudadanía capitalina, cuestión que sucedió por primera vez en el año de 1997. La elección directa se aprobó también para los denominados "Delegados", celebrándose las primeras elecciones delegacionales en el año 2000.

Sin embargo, el otrora Distrito Federal no dio el gran salto a su verdadera integración como entidad federativa hasta el año 2016, en el cual se aprobó la "Constitución Política de la Ciudad de México", en la cual se establece un verdadero autogobierno por parte de los capitalinos, si bien dentro del marco de la Constitución, pero con características propias de forma y fondo, algunas tan simbólicas como el cambio de la denominación de la entidad de "Distrito Federal" a "Ciudad de México".

---

<sup>80</sup> Vargas, Nestor y Galván Alejandro, "La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas", en Ayala Sánchez, Alfonso (comp.), *Nuevas Avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 440-441.

Como antecedentes de los presupuestos participativos en la Ciudad de México, debemos señalar que el primer atisbo de la inclusión de una figura similar a la de los presupuestos participativos en la Ciudad de México se dio a partir de 2007, cuando el entonces Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, emitió cinco convocatorias anuales dentro del programa denominado “Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial”, en los cuáles los habitantes de los barrios establecían una relación de corresponsabilidad con el Gobierno en la asignación, designación y ejecución de obras públicas de mejoramiento.<sup>81</sup>

No fue hasta el año 2011, tras la reforma del 26 de agosto de ese año de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal de 2004, cuando se instrumentan efectivamente los primeros presupuestos participativos en la Ciudad de México, a través de dos acciones: la primera consistente en la definición de acciones prioritarias fijadas por medio de una consulta, y la segunda, mediante la determinación de la forma en que se iban a ejercer los recursos aprobados por la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Posteriormente se realizaba una evaluación por dos instituciones ciudadanas: los Comités Ciudadanos y los Consejos de los Pueblos, quienes realizaban una evaluación de los proyectos realizados por las autoridades de las entidades administrativas en ese entonces llamadas Delegaciones, en conjunto con una supervisión del actuar de los comités y consejos realizada por el extinto Instituto Electoral del Distrito Federal.<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Ayala, Alfonso y Hernández, José Ramón, “Los Presupuestos Participativos, Una Estrategia de Diálogo entre Ciudadanos y Autoridades”, en Ayala Sánchez, Alfonso (comp.), *Nuevas Avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 86.

<sup>82</sup> *Ídem*. pp. 86-87.

Así, el pasado 12 de agosto de 2019<sup>83</sup>, se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México la nueva "Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México", a través de la cual en su capítulo VI, se establece el marco normativo del presupuesto participativo en dicha entidad federativa. Dicha ley, al igual que su antecesora, evidentemente no regula exclusivamente la figura de los presupuestos participativos, toda vez que establece un marco referencial de las formas de participación ciudadana directa, distintas a las elecciones generales, como son la iniciativa ciudadana, el plebiscito, el referéndum, las consultas popular y ciudadana, la revocación de mandato y los propios presupuestos participativos.

Sin embargo, regresando a la Ley de Participación de la Ciudad de México de 12 de agosto de 2019, esta señala como premisa mayor en su artículo 3º, que la participación ciudadana es "el conjunto de actividades mediante las cuáles toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos." Este mismo artículo refiere que la participación ciudadana no es unidimensional, sino que se divide en las siguientes modalidades:

---

<sup>83</sup> Visible en

[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/201cd7312de8f327c965844fbc43bd98.pdf). Consultada el 01 de abril de 2020.

1. La participación institucionalizada, que es definida como toda aquella en que la iniciativa gubernamental tiene regulada una figura específica, abierta a la acción ciudadana.
2. La participación no institucionalizada, que es definida como la acción colectiva que interviene y se organiza al margen de las instancias gubernamentales.
3. La participación sectorial, la cual es protagonizada por grupos o sectores diversos organizados a través de su condición etaria, sexual, de clase, de género, étnica o cualquier otra referida a causas y necesidades de grupo.
4. La participación temática, que es protagonizada por colectivos o grupos diversos organizados a partir de un campo de interés y de incidencia específico relacionado con su actividad y prácticas cotidianas, con la defensa de valores relevantes o temáticas de interés públicos de impacto territorial o general.
5. La participación comunitaria, la cual es un conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas.

Como casi siempre sucede en el mundo jurídico, es difícil llegar a una sola definición de un concepto, y el concepto de participación ciudadana no escapa de esta situación. Más allá de la definición legal, Vargas Solano y Galván Gómez hacen evidente esta multiplicación de definiciones del concepto y señalan que para algunos

autores la participación ciudadana signifique la integración de la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones del gobierno de su ciudad, estado o país. Para otros, constituye diversas formas de expresión social y prácticas que se sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos de un contexto democrático. Unos más, lo consideran como toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los estados y que intenta –en mayor o menor medida- influir sobre las decisiones de la agenda pública. Algunos, señalan, la definen como una respuesta individual o colectiva de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean.<sup>84</sup>

En relación con la comprensión de los presupuestos participativos, los citados Vargas Solano y Galván Gómez, nos refieren que la participación ciudadana comprende diversas formas de expresión social y prácticas que sustentan en una diversidad de contenidos y enfoques a través de las cuales se generan alternativas organizativas y operativas que inciden en la gestión e intervienen en la toma de decisiones sobre asuntos públicos en un contexto democrático.<sup>85</sup>

La referencia de la participación ciudadana, continúan los citados autores, atiende a la intervención de los individuos o de los grupos de la sociedad en las actividades públicas y en los procesos decisorios, en representación de sus intereses particulares, construyendo espacios y mecanismos de articulación entre las

---

<sup>84</sup> Vargas, Nestor y Galván Alejandro, "La Participación Ciudadana en la Ciudad de México...", *cit.*, p. 436

<sup>85</sup> *Íbidem.* p. 433.

instituciones políticas y los actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos. La participación ciudadana, se vuelve un eje articulador de las acciones de gobierno en el ámbito de lo público y como método a través del cual la ciudadanía participa, individual o colectivamente, en la definición, ejecución y evaluación de las acciones de gobierno y del órgano legislativo.<sup>86</sup>

Regresando a la Ley analizada, en su artículo 16 define como democracia directa, aquella por la que la ciudadanía puede pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público, y en su artículo 17, como democracia participativa, aquella que reconoce el derecho de la participación individual o colectiva de las personas que habitan la Ciudad de México, en sus diversas modalidades, ámbitos e instrumentos de manera autónoma y solidaria.

### **3.5. Principales Instituciones de los Presupuestos Participativos en la Ciudad de México**

Los presupuestos participativos en la Ciudad de México se organizan a través de distintas instituciones que crea la Ley de Participación Ciudadana, sin embargo, a diferencia del Modelo de Porto Alegre de Presupuestos Participativos, dos de sus instituciones no se ocupan exclusivamente de instrumentar los presupuestos participativos, sino tienen un cúmulo de facultades relativas a la participación

---

<sup>86</sup> *Íbidem*. pp. 433-434.

ciudadana en general, y por otro lado, la Ley prevé la creación de un par de comités que sí se generan exclusivamente para la atención de los presupuestos participativos en la Ciudad de México. Asimismo, se prevé la creación de un órgano que dependerá de la entidad administrativa intermedia que en el caso de la Ciudad de México son las denominadas Alcaldías.

Torres Inguanzo, su obra denominada "Presupuesto Participativo: Fundamento, Condiciones y Ruta Crítica" señala que, en el diseño de instrumento de participación para incidir en todas las etapas del ciclo presupuesta, se debe tomar en cuenta la diversidad de actores que intervienen.<sup>87</sup> Citando a Canto Chac, Torres Inguanzo señala que existen diferentes "niveles de participación" que son útiles para discernir las instituciones adecuadas para instrumentar la participación. El autor distingue las siguientes, las de "decisión", cuando en estas no solo se recaban opiniones sino que se vuelven vinculatorias para la autoridad, las de "delegación", que se establecen cuando un gobierno "otorga" o "delega" a algunas organizaciones ciudadanas la puesta en práctica de algún proyecto que atiende problemáticas públicas, las de "asociación", que establecen un nivel superior respecto de la delegación, es decir que implique que la iniciativa también puede estar del lado de las organizaciones ciudadanas y que acuerdan con el gobierno la realización de políticas y programas en común. Así las cosas, Torres Inguanzo señala que se deben pensar en tres tipos de instrumentos e instituciones: los receptivos, los deliberativos

---

<sup>87</sup> Torres Inguanzo, Marco Antonio, "Presupuestos Participativo: Fundamento, Condiciones y Ruta Crítica", en Matute, Carlos, et. al., (comp.), *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018*, Guadalajara, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018, p. 382.

y los decisorios, que soporten cada nivel de participación y se inserten en cada una de las etapas del presupuesto participativo.<sup>88</sup>

Atendiendo a lo referido por Vargas Solano y Galván Gómez, los instrumentos y órganos del presupuesto participativo “construyen y dan sustento a la democracia participativa, ya que permiten dar voz y representación a intereses comunes que requieren de una acción conjunta, en la que se despliegan por un lado las acciones de gobierno y la acción legislativa, y por el otro las iniciativas de la ciudadanía”. Es por ello, refieren, que se requiere contar con estos instrumentos para el pleno ejercicio de la condición de ciudadanía que permitan ejercer efectiva y plenamente los derechos políticos del ciudadano.

La primera institución establecida por la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México que cuenta con facultades dentro de la organización de los presupuestos participativos es la “Asamblea Ciudadana”, la cual se encuentra facultada según el artículo 78 fracción VI de la multicitada ley, para “diseñar y aprobar diagnósticos y propuestas de desarrollo integral, presupuesto participativo, seguimiento y evaluación de programas y políticas públicas y otros a desarrollarse en su unidad territorial, con acompañamiento de instituciones públicas educativas y de investigación”. La Asamblea Ciudadana, nos señala la norma, es una entidad “pública y abierta” y se integrará con personas habitantes y vecinas<sup>89</sup> de la unidad

---

<sup>88</sup> *Íbidem*. pp. 382-383.

<sup>89</sup> La Ley de Participación Ciudadana define a las personas habitantes como “las personas que residan en la Ciudad (de México) sin embargo, reconoce como personas vecinas a quienes residan por más de seis meses en la unidad territorial que conforme la división territorial que corresponda. La calidad de persona vecina se pierde por dejar de residir en la unidad territorial por más de seis meses, excepto por motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Gobierno de la Ciudad de México.

territorial que corresponda. Dentro de la Asamblea Ciudadana podrán tener voz inclusive personas menores de 18 años, sin embargo, tendrán el derecho a voto solamente las personas de 16 y 17 años que cuenten con Clave Única de Registro de Población y las personas mayores de 18 años con credencial para votar vigente.

La segunda institución prevista en la Ley de Participación Ciudadana con facultades organizativas para los presupuestos participativos en la Ciudad de México son las “Comisiones de Participación Comunitaria”, las cuales tienen como atribución “participar en la presentación de proyectos en la consulta ciudadana de presupuesto participativo”, según lo dispone el artículo 84 fracción V de la antes citada Ley. Esta Comisión tendrá la representación ciudadana de la unidad territorial<sup>90</sup> que corresponda y se conformará por nueve integrantes con un balance de integración basado en la equidad de género, los cuáles serán electos mediante voto universal, libre, directo y secreto. El cargo de integrante de la Comisión será honorífico y no remunerado y su integración se renovará cada tres años.

La tercera institución prevista por la Ley de Participación Ciudadana, y la primera exclusiva de los presupuestos participativos es el denominado “Comité de Ejecución”, que será designado por la Asamblea Ciudadana dentro cada unidad territorial que corresponda, mismo que estará encargado de dar seguimiento al proyecto de presupuesto participativo de manera oportuna, conforme a lo que señala el artículo 131 de la Ley. Los Comités de Ejecución recibirán el recurso financiero por parte de la Secretaría de Administración y Finanzas de la Ciudad de

---

<sup>90</sup> La Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México define en su artículo 2º fracción XXVI como unidad territorial a “las colonias, unidades habitacionales, pueblos y barrios originarios que establezca el Instituto Electoral de la Ciudad de México.

México, y deberá ejercerlo según la guía operativa que esta Secretaría publique para tal efecto.

La otra institución que también es exclusiva de los presupuestos participativos en la Ciudad de México es el denominado "Comité de Vigilancia", que se encargará de verificar la correcta aplicación del recurso autorizado, el avance y la calidad de la obra, mediante la solicitud de los informes al Comité de Ejecución. La integración de los Comités de Vigilancia es mediante la participación voluntaria de los assembleístas ciudadanos, y su dirección se encargará a las dos personas que resulten insaculadas entre los voluntarios que deseen integrarlos.

Como también lo señalamos, la Ley de Participación Ciudadana prevé la creación de un órgano dependiente de la autoridad administrativa intermedia local (Alcaldía), que es denominado como "Órgano Dictaminador", el cual estará integrado por once personas, las cuales son las siguientes:

1. Cinco especialistas con experiencia comprobable en las materias relacionadas con los proyectos a dictamina, provenientes de instituciones académicas, propuestos por el Instituto Electoral de la Ciudad de México.
2. El concejal que presida la Comisión de Participación Ciudadana en el Concejo de la Alcaldía que corresponda.
3. Dos mandos administrativos de la Alcaldía, afines a la naturaleza de los proyectos presentados.

4. El titular del área de participación ciudadana de la Alcaldía que corresponda, quien convocará y presidirá las sesiones del órgano dictaminador.
5. Un contralor ciudadano, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, mismo que concurrirá con voz pero sin voto.
6. El contralor de la Alcaldía que corresponda, quien igualmente podrá participar con voz pero sin voto.

Cada órgano dictaminador está facultado a realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos de acuerdo con las necesidades o problemas a resolver, su costo, tiempo de ejecución y la posible afectación temporal que de él se desprenda. Asimismo, verificará que los proyectos sobre presupuesto participativo no afecten suelos de conservación, áreas comunitarias de conservación ecológica, áreas naturales protegidas, áreas de valor natural y ambiental y áreas declaradas como patrimonio cultural.

### **3.6. Regulación y Funcionamiento de los Presupuestos Participativos en la Ciudad de México**

El instrumento a través del cual la ciudadanía de la Ciudad de México ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno de la Ciudad, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de

obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales, es denominado por la Ley de Participación Ciudadana como “presupuesto participativo”.

El recurso que se aplicará al presupuesto participativo que corresponda a cada unidad territorial, conforme al artículo 116 de la Ley de Participación Ciudadana, corresponderá a un 4% del presupuesto anual de las demarcaciones que apruebe el Congreso de la Ciudad de México. Este recurso no podrá ser integrado por el Gobierno de la Ciudad o las Alcaldías de la Ciudad a otras acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo.

Asimismo, el artículo 117 de la Ley de Participación Ciudadana establece las bases esenciales de los presupuestos participativos, las cuales son:

1. Su orientación, la cual deberá centrarse esencialmente al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y acción comunitaria, que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes.
2. Sus objetivos, que serán los de la profundización democrática a través de la redistribución de recursos, la mejora de la eficiencia del gasto público, la prevención del delito y la inclusión de grupos de atención prioritaria.

3. Su destino, que podrá ser ejercido en los capítulos (i) 2000, (ii) 3000, (iii) 4000 500 y (iv) 6000 del clasificador del objeto del gasto de la Ciudad<sup>91</sup>, lo que corresponde a (i) materiales y suministros, (ii) servicios generales, (iii) transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas y (iv) bienes muebles, inmuebles e intangibles. Sin embargo, el citado artículo 117 señala que en el caso del capítulo 4000, sólo podrá ejercerse el gasto en los casos en que las condiciones sociales lo ameriten, o el proyecto esté enfocado exclusivamente al fortalecimiento y promoción de la cultura comunitaria, bajo los criterios emitidos por la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social de la Ciudad de México.

La asignación de los recursos de los presupuestos participativos se establece en el artículo 118 de la Ley de Participación Ciudadana, misma que debe seguir las siguientes reglas:

1. El 50% del presupuesto se distribuirá de forma proporcional entre todas las colonias, pueblos y barrios de la Ciudad.
2. El 50% restante se distribuirá en las unidades territoriales de conformidad a lo siguiente:
  - a. Índice de pobreza multidimensional,
  - b. Condición de pueblo originario,

---

<sup>91</sup> Visible en [http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/66424/10/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/66424/10/1/0). Consultado el 25 de marzo de 2020.

- c. Condición de pueblo rural,
- d. Cantidad de población,
- e. Población flotante en las Alcaldías que genere un impacto dentro de la misma.

En relación con su procedimiento, los presupuestos participativos en la Ciudad de México se instrumentan mediante la Ley de Participación Ciudadana de la siguiente manera:

1. La convocatoria. La emisión de la convocatoria a los presupuestos participativos dependerá del Instituto Electoral de la Ciudad de México, misma que debe emitirse en la primera quincena del mes de enero.
2. La Asamblea Ciudadana. Que en la especie será de diagnóstico y deliberación, en atención a que tal y como se señaló anteriormente, la Asamblea Ciudadana no es exclusiva de los presupuestos participativos. En esta asamblea, se deberá realizar un diagnóstico comunitario de las necesidades de la unidad territorial y sus problemáticas, misma que deberá realizarse con el acompañamiento profesional del Instituto Electoral de la Ciudad de México y personas especialistas en la materia. En estas asambleas, se debe atender lo siguiente:
  - a. La naturaleza del ejercicio de consulta.
  - b. El monto asignado.
  - c. Los rubros en los que podrán ser ejercidos los proyectos.
  - d. La doble naturaleza de la asamblea (deliberativa y solidaria).

- e. La utilización de plataformas digitales.
  - f. Criterios de viabilidad y factibilidad que utilizará el órgano dictaminador.
  - g. Fecha y hora de la jornada electiva y la forma en que se determinarán los proyectos ganadores.
3. El registro de proyectos. El cual consiste en el periodo en el cual, cualquier persona habitante de la unidad territorial, podrá presentar proyectos de presupuesto participativo ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México.
  4. La validación técnica de los proyectos. Que se llevará a cabo por el órgano dictaminador de la Alcaldía en donde se ubique la unidad territorial correspondiente, que evaluará el cumplimiento de los requisitos de cada proyecto contemplando la viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público.
  5. La consulta. Los proyectos dictaminados favorablemente serán sometidos a consulta ciudadana, en la que la ciudadanía podrá emitir, señala la ley, su "opinión" sobre uno de los proyectos. Dicha consulta será organizada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México el primer domingo de mayo.
  6. Asamblea de información y selección. Se verificará una segunda Asamblea Ciudadana, en la cual se darán a conocer los proyectos ganadores, y se

conformarán los comités de ejecución y vigilancia de cada unidad territorial.

7. Ejecución de proyectos. Misma que se llevará a cabo dentro de cada unidad territorial mediante el comité de ejecución y con la supervisión del comité de vigilancia.
8. Asamblea de evaluación y rendición de cuenta. En cada unidad territorial habrá tantas asambleas como sean necesarias para conocer informes puntuales del avance del proyecto y ejecución de gasto.

Si bien dentro del procedimiento de ejecución existen diversos momentos destacables, llama la atención que la normativa señala que los proyectos ganadores se elegirán mediante una "consulta" para recabar la "opinión" de los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica no se puede considerar que la jornada electiva que se lleva a cabo para decidir sobre los proyectos en la Ciudad de México sea una consulta de opiniones. Considero oportuno realizar un análisis lingüístico del término, a través del Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia de la Lengua, que contiene las definiciones para los términos consulta, consulta local, consulta popular, consulta referendaria, consulta popular local, que se definen de la siguiente manera:

### *Consulta*<sup>92</sup>

Petición de informes a órganos consultivos.

---

<sup>92</sup>Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.* Visible en <https://dej.rae.es/lema/consulta>. Consultado el 26 de marzo de 2020.

### *Consulta local*<sup>93</sup>

Consulta a la población de una entidad local.

### *Consulta popular*<sup>94</sup>

La consulta popular constituye una expresión de democracia directa que permite a los ciudadanos confirmar o rechazar determinadas decisiones – por ejemplo, una reforma constitucional –, de sus representantes o gobernantes. En algunos sistemas políticos se ensalzan las consultas populares como forma más desarrollada de un sistema democrático avanzado. (..) En realidad, lo que supuso un avance histórico respecto de la democracia directa (que ya existía en la Grecia clásica) fue la democracia representativa: supone la elección de representantes mediante sufragio universal, directo y secreto, dotándoles así de una legitimación suficiente para ejercer como contrapeso respecto al poder ejecutivo, que deja de ser omnímodo.

### *Consulta referendaria*<sup>95</sup>

Referéndum por el que se solicita el parecer del cuerpo electoral a través de un procedimiento legalmente regulado, basado en el censo, gestionado por la Administración electoral y garantizado jurisdiccionalmente, en relación con asuntos públicos cuya gestión, directa o indirecta, mediante el ejercicio del poder político por parte de los ciudadanos, constituye el objeto del derecho fundamental recogido por la Constitución (Española) en el artículo 23.1.

---

<sup>93</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.* Visible en <https://dej.rae.es/lema/consulta-local>. Consultado el 26 de marzo de 2020.

<sup>94</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.* Visible en <https://dej.rae.es/lema/consulta-popular>. Consultado el 26 de marzo de 2020.

<sup>95</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.* Visible en <https://dej.rae.es/lema/consulta-refrendaria>. Consultado el 26 de marzo de 2020.

*Consulta popular local*<sup>96</sup>

Consulta no referendaria de los vecinos de una población para que expresen su opinión sobre asuntos de competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para sus intereses.

Asimismo, el citado diccionario define opinión de la siguiente forma:

*Opinión*<sup>97</sup>

1. Juicio, valoración respecto de algo o alguien.
2. Dictamen, informe, nota.

En este caso, de las definiciones jurídicas dadas podemos deducir que lingüísticamente una consulta de opinión sería el ejercicio de democracia directa mediante el cual los entes públicos solicitan a los ciudadanos que emitan un juicio o valoración respecto de un tema, cuestión que al parecer no sucede en la jornada electiva de los presupuestos participativos en la Ciudad de México. Esto es así, porque del análisis de los ejercicios publicados no se desprende que los ciudadanos puedan efectivamente emitir un juicio o una valoración respecto de los proyectos dictaminados por el órgano competente, sino que el ejercicio solamente se reduce a que los ciudadanos puedan realizar una "elección" del proyecto que es más de su agrado o considera más necesario. Desde este punto de vista, la denominada "consulta de opinión" no es más que una jornada electiva o "elección". El propio

---

<sup>96</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.* Visible en <https://dej.rae.es/lema/consulta-popular-local>. Consultado el 26 de marzo de 2020.

<sup>97</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.* <https://dej.rae.es/lema/presupuesto-participativo>. Consultado el 17 de noviembre de 2019.

Diccionario Jurídico de la Real Academia de la Lengua antes citado nos refiere lo que se entiende por elección:

### *Elección*<sup>98</sup>

1. Acción y efecto de escoger o elegir entre diversas opciones.
2. Manifestación de la preferencia de un colectivo a favor de un sujeto para el desempeño de un cargo, la superación de una prueba o el acceso a una dignidad.

Esto se demuestra de la propia información proporcionada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México, ya que en el acuerdo de su Consejo General **IECM/ACU-CG-082/2019**<sup>99</sup> de fecha 16 de noviembre de 2019, aprobó el modelo de “boleta de opinión” de la “consulta de presupuesto participativo”, la cual fue mediante el siguiente modelo:

BOLETA DE OPINIÓN  
CONSULTA DE PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2020

De los proyectos específicos propuestos por tus vecinos y vecinas, ¿Cuál consideras mejor para realizarse en tu unidad habitacional?  
"Marca la clave del proyecto de tu preferencia"

A1	A2	A3	A4	A5
A6	A7	A8	A9	A10
A11	A12	A13	A14	A15
A16	A17	A18	A19	A20
A21	A22	A23	A24	A25
A26	A27	A28	A29	A30

2020

<sup>98</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.* <https://dej.rae.es/lema/elección>. Consultado el 26 de marzo de 2020.

<sup>99</sup> Visible en <http://www.iecm.mx/www/taip/cg/acu/2019/IECM-ACU-CG-082-2019.pdf>. Consultado el 01 de abril de 2020.

Como podemos observar, no se trata de un documento donde el ciudadano pueda emitir alguna opinión, es decir un juicio o valoración al respecto de los proyectos aprobados para ser considerados como ejecutables en los presupuestos participativos, sino que se trata eminentemente de una boleta electiva, donde el Instituto realiza la siguiente pregunta: "de los proyectos específicos propuestos por tus vecinos y vecinas, ¿cuál consideras mejor para realizarse en tu unidad territorial?"

Bajo este tenor, en la práctica, la llamada consulta de opinión es más bien la jornada electiva a través de la cual los ciudadanos deciden cuál de los proyectos previamente dictaminados se ejecutará en su unidad territorial. En este caso, la pregunta que sale a colación es la siguiente: ¿el Instituto Electoral de la Ciudad de México está instrumentando de forma incorrecta la elección de los proyectos que se ejecutarán a través de los presupuestos participativos, o fue un error de técnica legislativa, en lo particular de carácter lingüístico, por parte del legislador de la Ciudad de México al nombrar la jornada electiva de presupuestos participativos como una "consulta de opinión"?

Asumamos que el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México pueda generar un documento donde los ciudadanos puedan emitir realmente su opinión acerca de algún, algunos o todos los proyectos dictaminados por el órgano competente. Un documento donde el ciudadano sea libre de expresar su juicio o valoración respecto a ellos. Seguramente, el Instituto Electoral de la Ciudad de México recibiría cuartillas interminables de verdaderas opiniones, claramente de carácter subjetivo, de los ciudadanos participantes acerca de los proyectos propuestos. ¿Quién calificaría estas opiniones y con qué bases o reglas?

Si bien la instrumentación de esta calificación no es imposible, si se antoja un procedimiento complicado y sujeto a apreciaciones y percepciones que pudieran llegar a una conclusión alejada de la verdadera intención de la mayoría de los ciudadanos.

Bajo este contexto, pareciera que el Instituto Electoral generó un instrumento adecuado para llevar a cabo la elección de los proyectos mediante una jornada electiva, facilitando la decisión de los proyectos a ejecutar. Además, la participación ciudadana directa en la recepción de las necesidades en las unidades territoriales, ya se ve garantizada mediante las Asambleas Ciudadanas previas a dicha jornada electiva.

Por lo tanto, podemos considerar que la instrumentación práctica de los presupuestos participativos actualmente en la Ciudad de México atiende a la necesidad de culminar de forma adecuada el procedimiento de elección de los proyectos a ejecutarse, atendiendo a que, si la ley se interpretara literalmente, los presupuestos participativos podrían caer en una espiral infinita de opiniones y deliberaciones que no llegarían a ejecución material alguna. Así, dado que la ley no resulta inmutable, cabría la posibilidad de que el legislativo atendiera a la realidad social de la ejecución de los presupuestos participativos, y estableciera reglas claras en torno al momento de la verdadera elección de los proyectos que se ejecutarán mediante los presupuestos participativos.

# CAPÍTULO 4

## PROPUESTA PARA LA INSTRUMENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN EL ESTADO DE PUEBLA

---

Los mecanismos de participación ciudadana necesitan ser consolidados dentro de cualquier régimen democrático, para lo cual, según la autora Azucena Serrano Rodríguez, se necesitan 4 requisitos<sup>100</sup>:

1. El respeto a los derechos humanos.
2. Los canales institucionales y su marco jurídico.
3. La información disponible.
4. La confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

Entonces, la participación ciudadana surge como contención de la violación de los derechos humanos por parte de sistemas autoritarios, que prohibían o reprimían a los ciudadanos que pretendían inmiscuirse en asuntos públicos. Esta

---

<sup>100</sup> Cfr. Serrano Rodríguez, Azucena, "La Participación Ciudadana en México", *Revista de Estudios Políticos*, Vol. 34, Enero – Abril 2015, <https://www.elsevier.es/es-revista-estudios-politicos-79-articulo-la-participacion-ciudadana-mexico-S0185161615000025>

participación, de regularse a través de un marco jurídico apto para crear los canales a través de los cuales las personas participarán activamente en las decisiones públicas de su comunidad. Sin embargo, podemos afirmar que este marco jurídico no puede adoptarse en cualquier nivel, ya que se necesitan mecanismos vinculatorios que solamente las leyes pueden crear.

En relación con la información disponible, Serrano Rodríguez asegura que para que una persona tome decisiones, debe tener información en relación con su entorno, sin embargo, para que dicha información sea de buena calidad, se necesita que exista libertad para que los medios de comunicación difundan noticias y así informen a las personas.

Por último, para que las decisiones que se toman en torno a la participación ciudadana sean efectivas, se debe de tener una confianza fortalecida en las instituciones que las llevan a cabo. En la especie, en nuestro país México, las instituciones electorales, desde que fueron creadas, han gozado de un mayor índice de confianza que los gobiernos de los tres niveles, por lo que, la función de la participación ciudadana ha recaído en estas instituciones, además de que se ha considerado que son organismos muy especializados en la organización principalmente de procesos de orden electivo, cuya experiencia sería similar a los procesos de participación ciudadana masiva.

Según Carmona Villagómez, en su obra "Democracia y Participación Ciudadana", la llamada "democracia deliberativa" se basa en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos para argumentar y lograr frente a sus interlocutores, un compromiso en relación con ciertas decisiones, y reduce la discrecionalidad de las

acciones de gobierno. Asimismo, señala que este tipo de democracia auxilia a los grupos que usualmente no son escuchados, así como la imperatividad de los principios de equidad e inclusión<sup>101</sup>.

Tal y como lo analizamos en el capítulo respectivo, actualmente en el Estado de Puebla no se prevé en la legislación relativa a la participación ciudadana, algún mecanismo relacionado con la participación de la población en la elaboración e instrumentación de los presupuestos públicos del Estado. Aunque si bien, tal y como lo analizamos anteriormente en este trabajo, sí existe un mecanismo de orden administrativo para la inclusión de los presupuestos participativos en el Estado, este no cuenta con un rango de ley, por lo que podría ser modificado o derogado unilateralmente por el Ejecutivo del Estado, lo cual no es deseable para el avance de los derechos de participación de los habitantes del Estado.

Aunque actualmente en el Estado de Puebla no contamos con una Ley de Participación Ciudadana, considero que la figura de presupuestos participativos sí puede encuadrarse dentro de la legislación electoral local de la entidad, específicamente en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.

Derivado análisis realizado al modelo de presupuestos participativos de la Ciudad de México, pudimos advertir que la figura de los presupuestos participativos se encuentra íntimamente relacionada a los mecanismos de participación electoral regulados y supervisados por el Organismo Público Electoral de la Entidad.

---

<sup>101</sup> Carmona Villagómez, Francisco J., *Democracia y Participación Ciudadana: Notas para el Debate*, México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2012, p. 63-64.

Lo anterior privilegiando la codificación de instituciones legales en ordenamientos de similar contenido, entendiendo el término codificación como la "ordenación sistemática de normas en un cuerpo legal único de contenido uniforme."<sup>102</sup>

El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla es un ordenamiento legal promulgado por el Congreso del Estado de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el día 02 de octubre del año 2000. Dentro de esta normativa local, se atiende a lo establecido por el artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir se establecen las bases mínimas para la organización de los procesos electivos del Estado, así como las garantías mínimas para la organización de los diversos medios de participación ciudadana que deben garantizarse por la Entidad Federativa.

Asimismo, se regula la creación y funcionamiento del Instituto Electoral del Estado que, desde la reforma electoral federal del año 2014, es el Organismo Público Electoral Local encargado de (junto con el Instituto Nacional Electoral) de implementar e instrumentar las jornadas electivas en la entidad poblana.

Bajo este tenor, resulta evidente que el andamiaje jurídico e institucional en materia electoral en el Estado de Puebla, cumple con las mismas características y requerimientos establecidos en la Ciudad de México, entidad que tal y como ya lo narramos, sí tiene establecidos a los presupuestos participativos como un

---

<sup>102</sup> Real Academia Española de la Lengua, "Diccionario Panhispánico...", *cit.*  
<https://dpej.rae.es/lema/codificacion>. Consultado el 10 de noviembre de 2021.

mecanismo de participación ciudadana directa. Es por eso, que la inclusión del modelo de presupuestos participativos en el Código electoral local del Estado de Puebla, es viable y no llevaría mayores trámites más que el proceso legislativo de reforma legal previsto para la reforma de leyes en el Estado de Puebla.

La reforma para la inclusión de los presupuestos participativos en la legislación comicial del Estado de Puebla tendría que ser vista desde las siguientes aristas:

- a) La reforma para la creación del modelo de presupuestos participativos en el Estado de Puebla.
  
- b) La reforma administrativa del Instituto Electoral del Estado para la instrumentación y ejecución del modelo.

La propuesta recaería en la inclusión de un Libro Séptimo en el Código de Instituciones y Procesos Electorales, donde se prevería la inclusión del presupuesto participativo. Este Libro podría prever un título de manera general previendo la inclusión posterior de mecanismos directos de participación ciudadana directa como son el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, iniciativa popular, etcétera.

A continuación, se propone el clausulado del citado Libro:

## **LIBRO SÉPTIMO**

### **DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA**

#### **CAPÍTULO PRIMERO (O ÚNICO)**

#### **DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

##### **Artículo 417. Glosario.**

*Para efectos de este capítulo, se entenderá por:*

**Asamblea(s):** *Cada una de las Asambleas de Habitantes que se lleven a cabo dentro de cada una de las Demarcaciones Territoriales dentro del proceso de presupuesto participativo.*

**Ayuntamiento(s):** *Los Ayuntamientos constitucionalmente electos e instalados en los Municipios que integra el Estado de Puebla, o en su caso, los Concejos Municipales designados por el Congreso del Estado de Puebla debidamente instalados.*

**Comités:** *Entiéndase de forma conjunta a los Comités de Ejecución y a los Comités de Vigilancia.*

**Comité(s) de Ejecución:** *El Comité de Ejecución que la Asamblea de Habitantes de cada una de las Demarcaciones Territoriales designe para la ejecución de los proyectos*

*ganadores en la jornada electiva del proceso de presupuesto participativo, en términos de lo establecido en este capítulo.*

**Comité(s) de Vigilancia:** *El Comité de Vigilancia que la Asamblea de Habitantes de cada una de las Demarcaciones Territoriales designe para vigilar la correcta ejecución de los recursos designados a los Comités de Ejecución para llevar a materializar los proyectos ganadores en la jornada electiva del proceso de presupuesto participativo, en términos de lo establecido en este capítulo.*

**Congreso:** *El Honorable Congreso del Estado de Puebla.*

**Consejo General:** *El Consejo General del Instituto Electoral del Estado.*

**Convocatoria:** *La convocatoria que emita el Instituto Electoral del Estado con motivo del inicio del proceso de presupuesto participativo del año que corresponda.*

**Código:** *El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla.*

**Demarcación(es) Territorial(es):** *Cada una de las Demarcaciones Territoriales cuyos límites serán establecidos conforme a lo establecido en este capítulo, y que serán el ámbito territorial de aplicación del proceso de presupuesto participativo.*

**Ejercicio fiscal:** El ejercicio fiscal que corresponda según lo establecido en las leyes fiscales federales y locales.

**Gobernador:** El Gobernador o Gobernadora Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla.

**Guía Operativa:** La guía emitida por la Secretaría de Finanzas y Planeación para la correcta ejecución de los recursos del presupuesto participativo y su supervisión, por parte de los Comités de Ejecución y de Vigilancia, respectivamente, que deberá ser publicada en el Periódico Oficial.

**Instituto:** El Instituto Electoral del Estado.

**Municipio(s):** Los Municipios que integran el Estado de Puebla conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal.

**Periódico Oficial:** El Periódico Oficial del Estado de Puebla.

**Portal del Instituto:** La página de internet oficial del Instituto Electoral del Estado.

**Proceso de Presupuesto Participativo:** Todas y cada una de las etapas que se lleven a cabo de manera cronológica por las autoridades en materia de presupuesto participativo, divididas esencialmente en tres etapas: preparación de la jornada electiva, celebración de la jornada electiva, y actos de ejecución de los proyectos ganadores en la jornada electiva.

**Secretaría de Planeación y Finanzas:** La Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Puebla o la entidad de la administración pública que la sustituya conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla o el ordenamiento legal que la sustituya.

**Tribunal:** El Tribunal Electoral del Estado.

**Artículo 418. Autoridades en materia de Presupuesto Participativo.**

Son autoridades en materia de presupuesto participativo las siguientes:

- I. El Gobernador;
- II. La Secretaría de Planeación y Finanzas;
- III. La Secretaría de la Contraloría;
- IV. El Instituto;
- V. El Tribunal;
- VI. El Congreso;
- VII. Los Ayuntamientos;
- VIII. Las Asambleas;
- IX. Los Comités de Ejecución;
- X. Los Comités de Vigilancia.

**Artículo 419. Facultades del Gobernador.**

Corresponde al Gobernador en materia de presupuesto participativo:

- I. *Vigilar dentro del ámbito de su competencia la legalidad de la actuación de las entidades de la administración pública estatal que intervengan en el proceso de presupuesto participativos;*
- II. *Otorgar a la Secretaría de Planeación y Finanzas y a la Secretaría de la Contraloría, las facultades necesarias para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo;*
- III. *Incluir, dentro del proyecto de presupuesto anual que presente ante el Congreso, los recursos necesarios para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo;*
- IV. *Emitir las reglas de carácter general en materia administrativa que resulten necesarias para la mejor ejecución del proceso de presupuesto participativo, dentro del ámbito de su competencia, y ordenar su publicación en el Periódico Oficial;*
- V. *Emitir los acuerdos internos, memorandos y oficios necesarios a las dependencias de la administración pública a su cargo, que sean necesarias para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo;*
- VI. *Las demás que este Código y demás leyes aplicables le otorguen en materia de presupuesto participativo.*

**Artículo 420. Facultades de la Secretaría de Planeación y Finanzas.**

*Corresponde a la Secretaría de Planeación y Finanzas, a través de su titular:*

- I. Vigilar dentro del ámbito de su competencia la legalidad de la actuación de las unidades técnicas y administrativas a su cargo que intervengan en el proceso de presupuesto participativo;*
- II. Incluir, dentro del anteproyecto de presupuesto anual que remita el Gobernador para su presentación ante el Congreso, los recursos necesarios para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo;*
- III. Dictaminar los proyectos propuestos por la población en materia de presupuesto participativo, conforme a las reglas establecidas en este capítulo;*
- IV. Emitir los acuerdos internos, memorandos y oficios necesarios a las unidades técnicas y administrativas a su cargo, necesarias para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo;*
- V. Emitir la Guía Operativa para la ejecución de los recursos del presupuesto participativo por parte de los Comités de Ejecución, misma que deberá ser remitida al Periódico Oficial para su publicación a más tardar un día antes de la celebración de la Asamblea donde se designen Comités de Ejecución y Comités de Vigilancia*

*en el año que corresponda. En el caso de que la Secretaría de Finanzas y Planeación no emita la Guía Operativa en tiempo y forma, se considerará que continúa vigente la última publicada en el Periódico Oficial;*

- VI. Las demás que este Código y demás leyes aplicables, así como el Gobernador le otorguen en materia de presupuesto participativo.*

**Artículo 421. Facultades de la Secretaría de la Contraloría.**

*Corresponda a la Secretaría de la Contraloría en materia de Presupuesto Participativo, a través de su titular:*

- I. Recibir las quejas e iniciar los mecanismos de investigación, supervisión y sanción que le soliciten los Comités de Vigilancia en relación con la ejecución de los recursos del presupuesto participativo por parte de los Comités de Ejecución;*
- II. Iniciar de oficio los procedimientos de supervisión y vigilancia de la ejecución de los recursos del presupuesto participativo por parte de los Comités de Ejecución, mismos que podrá realizar de forma total o parcial. En el caso de que por acuerdo del titular de la Secretaría de la Contraloría se decida que la supervisión y vigilancia de oficio de la ejecución de los recursos del presupuesto participativo sea de forma parcial, este*

*deberá especificar en el citado acuerdo el número de Comités de Ejecución a supervisar, de acuerdo con la capacidad técnica y de recursos humanos con los que cuente la Secretaría a su cargo. Sin embargo, el número de Comités de Ejecución a supervisar no podrá ser menor al cinco por ciento del total de los Comités de Ejecución existentes en el Estado, excluyendo de este total a los que se les ha iniciado previamente un procedimiento de vigilancia y supervisión a petición del Comité de Vigilancia de la demarcación territorial correspondiente. En este último caso, la designación de los Comités de Ejecución a supervisar se realizará mediante sorteo que se llevará a cabo en presencia de un Notario Público, quien levantará una fe de hechos del acto, misma que será publicada en el Portal del Instituto.*

- III. Sancionar el uso indebido de los recursos en materia de presupuesto participativo, según la legislación administrativa aplicable;*
- IV. Sancionar cuando no se haya aplicado la totalidad del Presupuesto Participativo de conformidad con los proyectos elegidos en la Jornada Electiva, y dictaminados por la autoridad competente, según la legislación administrativa aplicable;*
- V. Presentar las denuncias y querellas que resulten necesarias ante las instancias que correspondan*

*derivado de posibles conductas ilícitas realizadas con motivo de la indebida ejecución de los recursos de los presupuestos participativos;*

- VI. Emitir los acuerdos internos, memorandos y oficios necesarios a las unidades técnicas y administrativas a su cargo, necesarias para la correcta ejecución del proceso de vigilancia y supervisión de la ejecución de los recursos del presupuesto participativo;*
- VII. Las demás que esta ley y demás leyes aplicables, así como el Gobernador le otorguen en materia de presupuesto participativo.*

**Artículo 422. Facultades del Instituto.**

*Corresponde al Instituto en materia de Presupuesto Participativo:*

- I. Emitir mediante acuerdo de su Consejo General, la Convocatoria al proceso de presupuesto participativo;*
- II. Delimitar conforme a las reglas establecidas en este capítulo, a través del dictamen correspondiente que emita la Dirección de Organización Electoral y el acuerdo del Consejo General que lo apruebe, las demarcaciones territoriales, que serán el ámbito territorial de aplicación del presupuesto participativo;*
- III. Preparar, organizar y conducir, a través de la Dirección de Organización y la de Capacitación Electoral y*

*Educación Cívica o las unidades que las sustituyan y en colaboración con los Ayuntamientos, las Asambleas;*

- IV. Emitir mediante acuerdo del Consejo General, conforme a las reglas establecidas en este capítulo y a las demás disposiciones aplicables, las reglas de carácter general para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo, dentro del ámbito de su competencia, y solicitar su publicación en el Periódico Oficial;*
- V. Tomar el Consejo General los acuerdos y resoluciones que conforme a este capítulo y demás disposiciones aplicables correspondan para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo dentro del ámbito de su competencia, y solicitar su publicación en el Periódico Oficial, cuando se trate de acuerdos y resoluciones de relevancia;*
- VI. Resolver las consultas que en materia de presupuesto participativo le realice cualquier persona o las autoridades en materia de presupuesto participativo. Las consultas deberán de ser contestadas a través del Consejero Presidente, quien solicitará al Secretario Ejecutivo que recabe la opinión especializada técnica y jurídica de las áreas a su cargo para estar en posibilidades de emitir la respuesta respectiva;*
- VII. Organizar la celebración de la jornada electiva de los proyectos del presupuesto participativo, según las*

*reglas establecidas en este capítulo y demás disposiciones aplicables;*

- VIII. Publicar en su portal de internet, trimestralmente, el avance financiero y físico de la ejecución de los proyectos ejecutados con los recursos del proyecto de presupuesto participativo, que le envíen para tal efecto los Ayuntamientos;*
- IX. Las demás que este Código y demás leyes aplicables le otorguen en materia de presupuesto participativo.*

#### **Artículo 423. Facultades del Tribunal.**

*Corresponde al Tribunal en materia de presupuesto participativo:*

- I. Conocer de las impugnaciones que se presenten durante el desarrollo del proceso de presupuesto participativo, siendo aplicables las mismas reglas previstas en este Código para la resolución de conflictos en materia electoral.*
- II. Las demás que este Código y demás leyes aplicables le otorguen en materia de presupuesto participativo.*

#### **Artículo 424. Facultades del Congreso.**

*Corresponde al Congreso en materia de presupuesto participativo:*

- I. *Incluir en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Puebla y de los Ayuntamientos, el presupuesto necesario para la correcta ejecución del proceso de presupuesto participativo;*
- II. *Las demás que este Código y demás leyes aplicables le otorguen en materia de presupuesto participativo.*

**Artículo 425. Facultades de los Ayuntamientos.**

*Corresponde a los Ayuntamientos en materia de presupuesto participativo:*

- I. *Incluir en los programas operativos y anteproyectos anuales de presupuesto de egresos, al menos el cuatro por ciento del total de su presupuesto para presupuesto participativo, con recursos provenientes de las participaciones federales.*
- II. *Preparar, organizar y conducir, en colaboración con el Instituto, las Asambleas;*
- III. *Recabar de los Comités de Ejecución la información y documentación relativa al avance físico y financiero de las actividades y proyectos financiados con el presupuesto participativo, en los términos establecidos en la Guía Operativa. Esta información será remitida de forma concentrada y desglosada a nivel de proyecto al Instituto, a la Secretaría de Finanzas y Planeación y a la*

*Secretaría de Contraloría, para su procesamiento según el ámbito de competencia de cada una de ellas.*

*IV. Las demás que este Código y demás leyes aplicables le otorguen en materia de presupuesto participativo.*

**Artículo 426. Definición de Presupuesto Participativo.**

*El presupuesto participativo es el instrumento, mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorgan los Ayuntamientos, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.*

*Los recursos del presupuesto participativo corresponderán al menos al cuatro por ciento del presupuesto anual de los Ayuntamientos, el cual deberá obtenerse de las participaciones federales que estos obtengan anualmente.*

*Estos recursos serán independientes de los que los Ayuntamientos contemplen para acciones de gobierno o programas específicos de cualquier tipo que impliquen la participación de la ciudadanía en su administración, supervisión o ejercicio.*

**Artículo 427. Orientación y destino del Presupuesto Participativo.**

*El presupuesto participativo deberá estar orientado esencialmente al fortalecimiento del desarrollo comunitario, la convivencia y la acción comunitaria, que contribuya a la reconstrucción del tejido social y la solidaridad entre las personas vecinas y habitantes.*

*Los objetivos sociales del presupuesto participativo serán los de la profundización democrática a través de la redistribución de recursos, la mejora de la eficiencia del gasto público, la prevención del delito y la inclusión de grupos de atención prioritaria.*

*Los recursos del presupuesto participativo podrán ser ejercidos en los capítulos 2000, 3000, 4000, 5000 y 6000 de los presupuestos de los Ayuntamientos. Estos recursos se destinarán al mejoramiento de espacios públicos, a la infraestructura urbana, obras y servicios y actividades recreativas, deportivas y culturales. Dichas erogaciones invariablemente se realizarán para las mejoras de la comunidad y de ninguna forma podrán suplir o subsanar las obligaciones que los Ayuntamientos como actividad sustantiva deban realizar.*

*Las erogaciones con cargo al capítulo 4000 "Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas" sólo deberán ser ejecutadas en los casos en que las condiciones sociales lo ameriten, o que el proyecto sea enfocado al fortalecimiento y promoción de la cultura comunitaria, bajo los criterios que*

*establezca el Gobierno del Estado, considerando las partidas y sub-partidas del mencionado capítulo 4000. Dichas erogaciones no deberán superar el 10% del total del monto ejercido del presupuesto participativo.*

*Los proyectos podrán tener una etapa de continuidad al ejercicio fiscal posterior, siempre y cuando cumplan el proceso establecido en esta Código y demás disposiciones aplicables.*

*En ningún caso el ejercicio del recurso deberá modificarse a nivel partida específica en más de un 10% respecto a la propuesta que haya resultado ganadora de la consulta, salvo caso fortuito o fuerza mayor a juicio de la Secretaría de Finanzas y Planeación.*

*El Gobernador y el Congreso están obligados a incluir y aprobar respectivamente en el decreto anual de presupuesto de egresos del Estado de Puebla, el monto total de recursos al que asciende el presupuesto participativo por demarcación, el que corresponderá al menos el cuatro por ciento del presupuesto total anual de los Ayuntamientos.*

***Artículo 428. De las demarcaciones territoriales en materia de presupuesto participativo***

*Las demarcaciones territoriales del presupuesto participativo serán las mismas que las previstas para los Municipios del Estado.*

*En el caso de los Municipios con más de veinte mil habitantes, estos se dividirán en dos o más demarcaciones territoriales, mismas que serán determinadas por acuerdo del Consejo General del Instituto, a través del estudio técnico y dictamen que para tal efecto realice su Dirección de Organización Electoral o la unidad que lo sustituya.*

*Los criterios para la delimitación de las demarcaciones territoriales dentro de los Municipios serán emitidos por el Instituto Electoral del Estado mediante reglas de carácter general que serán publicadas en el Periódico Oficial del Estado.*

*Los límites de las demarcaciones territoriales serán revisados cada tres años por el Instituto Electoral del Estado en el año posterior a la celebración de las elecciones generales ordinarias en el Estado, siempre y cuando no existan elecciones extraordinarias pendientes de celebración. En este caso, mediante el acuerdo respectivo, el Consejo General del Instituto podrá ampliar hasta por un año más, el plazo de revisión de los límites de las demarcaciones territoriales para el presupuesto participativo.*

*De forma extraordinaria, los Ayuntamientos de los Municipios del Estado con menos de veinte mil habitantes, mediante acuerdo de Cabildo y a través de comunicación por escrito firmada por su Presidente Municipal, podrán someter a consideración del Instituto la división de su territorio en dos o*

*más demarcaciones territoriales, debiendo manifestar de forma clara y precisa los motivos de su petición. Esta petición, se deberá formular a más tardar durante el año previo al que corresponda a la revisión de los límites de las demarcaciones territoriales conforme a lo dispuesto en este artículo.*

*Los límites de las demarcaciones territoriales que apruebe el Instituto entrarán en vigor en el siguiente proceso de presupuesto participativo que se verifique en el Estado.*

***Artículo 429. De la asignación de recursos en materia de presupuesto participativo.***

*Los recursos del presupuesto participativo serán distribuidos en el ámbito de las demarcaciones territoriales conforme a lo siguiente:*

- I. El 30% de los recursos asignados se distribuirá de forma alícuota entre las demarcaciones territoriales.*
- II. El 70% restante se distribuirá de conformidad con los criterios que a continuación se enumeran:*
  - a. Índices de pobreza;*
  - b. Incidencia delictiva;*
  - c. Condición de pueblo originario;*
  - d. Condición de pueblos rurales;*
  - e. Cantidad de población, de acuerdo con la información más reciente reportada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía;*

*f. Población flotante en el Municipio.*

*La Secretaría de Planeación y Finanzas establecerá el índice y la asignación de recursos correspondiente, considerando únicamente los criterios y objetivos sociales previamente señalados.*

*El monto presupuestal correspondiente a cada demarcación territorial, así como los criterios de asignación serán difundidos en el Portal del Instituto, a más tardar en el día que se emita la Convocatoria*

*Los Ayuntamientos podrán destinar de recursos propios o participaciones federales no etiquetadas un presupuesto mayor al asignado a través del índice de asignación de recursos mencionado anteriormente para la ejecución del presupuesto participativo, debiendo proyectar esta situación en su presupuesto de egresos anual. Sin embargo, en ningún caso el ejercicio de los proyectos financiados por el presupuesto participativo deberá depender de la asignación de recursos adicionales.*

***Artículo 430. De las etapas del proceso de presupuesto participativo.***

*El proceso para el presupuesto participativo se llevará a cabo de la siguiente manera:*

- 1. **Emisión de la Convocatoria:** La emitirá el Instituto en la primera quincena del mes de enero del año que*

*corresponda, en la cual se especificarán de manera clara y precisa todas las etapas del proceso.*

- II. *Asamblea de diagnóstico y deliberación:*** *En cada una de las Demarcaciones Territoriales se dará cita la primera Asamblea, a más tardar el treinta y uno de enero del que año que corresponda, que se celebrará a fin de realizar un diagnóstico comunitario de sus necesidades y problemáticas. El desarrollo de la Asamblea y el diagnóstico quedarán asentados en un acta mínima que contenga un listado de problemáticas y prioridades sobre las cuales, podrán versar las propuestas de proyectos de presupuesto participativo, el acta deberá ser remitida al Instituto para su publicación en el Portal del Instituto.*
- III. *Registro de proyectos:*** *Toda persona habitante de la Demarcación Territorial, sin distinción de edad, podrá presentar proyectos de presupuesto participativo ante la Secretaría de Finanzas y Planeación, en concordancia con el diagnóstico de problemáticas y prioridades detectadas en la Asamblea de su Demarcación Territorial. Los proyectos se podrán presentar de manera presencial o digital, según los requisitos establecidos en la Convocatoria, a más tardar el día quince de febrero del año que corresponda*
- IV. *Validación Técnica de los proyectos:*** *La Secretaría de Finanzas y Planeación será la instancia competente para realizar un estudio de viabilidad y factibilidad del proyecto o proyectos propuestos para el presupuesto participativo*

*de acuerdo con las necesidades o problemas a resolver diagnosticados en cada Asamblea; su costo, tiempo de ejecución y la posible afectación temporal que de él se desprenda, en concordancia con los planes Municipales y Estatal de Desarrollo y los principios y objetivos sociales establecidos en este capítulo.*

*Asimismo, verificará que los proyectos sobre presupuesto participativo no afecten suelos de conservación, áreas comunitarias de conservación ecológica, áreas naturales protegidas, áreas de valor natural y ambiental, áreas declaradas como patrimonio cultural, lo anterior de conformidad con lo establecido en la normatividad en materia de Ordenamiento Territorial, Medio Ambiente y demás legislación aplicable. Deberá ser verificable con el catastro que para tal efecto publique el Gobierno del Estado.*

*La Secretaría de Finanzas y Planeación deberá de suplir de oficio las deficiencias técnicas de los proyectos de presupuesto participativo presentados. Para tal efecto y si así lo considera necesario, podrá allegarse de toda la información que esté en posesión de quien presentó el proyecto o de terceros personas físicas o entidades públicas y privadas que le resulte necesaria para elaborar adecuadamente su dictamen, sin que sea impedimento para obtener dicha información, la reserva temporal o confidencialidad de dicha información, así como el secreto*

*industrial. Para tales efectos, deberá proporcionar a los solicitados un plazo de diez días hábiles para que proporcionen la información pedida, mismo que podrá ser prorrogado por otro periodo igual a petición de parte. En caso de que las personas o entidades a las que se les requirió la información no la proporcionaren en el plazo otorgado, podrá hacer efectivas por equiparación las medidas de apremio que le otorga el Código Fiscal del Estado de Puebla para la obtención de información de índole fiscal. En el caso de que la información proporcionada a la Secretaría sea reservada, confidencial o secreta, se deberá de comunicar de dicha situación por parte del otorgante al momento de que se proporcione la información, para el efecto de que la Secretaría tome todas las medidas para resguardar la información conforme lo disponen las disposiciones aplicables.*

*No se podrán dictaminar como inviables los proyectos presentados por la omisión de proporcionar especificaciones técnicas o por simples cuestiones de forma.*

*Al finalizar su estudio y análisis, deberá remitir un dictamen debidamente fundado y motivado en el que se exprese clara y puntualmente la factibilidad y viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, así como el impacto de beneficio comunitario y público. Los proyectos dictaminados como viables serán remitidos al Instituto, a*

*más tardar el día diez de abril del año que corresponda, para su publicación dentro de los cinco días hábiles posteriores en el Portal del Instituto.*

*Dicha información contendrá, entre otros, los siguientes elementos: nombre del proyecto, unidad territorial donde fue presentado, elementos considerados para dictaminar, monto total de costo estimado incluidos los costos indirectos, propuesta de cronograma de ejecución, así como las razones por las cuales se dictaminó negativa o positivamente el proyecto.*

- V. ***Jornada Electiva:*** *Los proyectos dictaminados favorablemente serán sometidos a consulta de la ciudadanía, la cual podrá emitir su voto a favor sobre uno de los proyectos. El Instituto será la autoridad encargada de la organización de dicha elección, la cual se realizará el primer domingo de junio del año que corresponda.*
- VI. ***Asamblea de información y selección:*** *Posterior a la jornada electiva se convocará a más tardar el treinta y uno de junio del año que corresponda a una Asamblea en cada Demarcación Territorial a fin de dar a conocer los proyectos ganadores, y se conformarán el Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia, integrada por los ciudadanos que para tal efecto designe la Asamblea, conforme a las reglas establecidas en este capítulo.*
- VII. ***Ejecución de proyectos:*** *La ejecución de los proyectos seleccionados en cada Demarcación Territorial, se realizarán*

*en los términos del presente capítulo y demás disposiciones aplicables, por los Comités de Ejecución y el Comité de Vigilancia del presupuesto participativo de cada Demarcación Territorial, en el plazo previsto en el cronograma de ejecución propuesto por la Secretaría de Finanzas y Planeación en el dictamen correspondiente.*

- VIII. **Asambleas de Evaluación y Rendición de Cuentas:** *En cada Demarcación Territorial se convocará a tantas Asambleas como sea necesario, a fin de que sean dados a conocer por parte del Comité de Ejecución de manera puntual, informes de avance del proyecto y ejecución del gasto. Asimismo el Comité de Vigilancia podrá rendir en estas Asambleas los informes que considere pertinentes. Todo esto hasta la conclusión de la ejecución del proyecto.*

*En el año en que se realice la elección de autoridades constitucionales federales y locales de manera ordinaria no podrá realizarse la elección de proyectos de presupuesto participativo, por lo que el año previo a la elección constitucional, se decidirán los proyectos para el ejercicio fiscal en curso y para el ejercicio fiscal posterior. El proyecto más votado será ejecutado en el ejercicio fiscal en que tenga lugar la consulta y el segundo lugar se ejecutará el ejercicio fiscal siguiente. En el caso de que en año no electoral se verifiquen más de cinco elecciones extraordinarias a Ayuntamientos, o*

*más de dos elecciones extraordinarias de Diputados Locales, o más de cuatro elecciones extraordinarias entre Ayuntamientos y Diputados Locales, o se celebre elección extraordinaria para elegir Gobernador, el Instituto, mediante el acuerdo respectivo que emita el Consejo General, podrá suspender provisionalmente el proceso de presupuesto participativo, para reanudarlo dentro de los noventa días naturales siguientes a que tenga verificativo la jornada electoral extraordinaria.*

*En los supuestos, en que se presente empate en los proyectos seleccionados, el Cabildo del Ayuntamiento del Municipio que corresponda, decidirá por mayoría de votos de sus integrantes y conforme a su normatividad interna, decidirá cuál será el proyecto por ejecutarse.*

***Artículo 431. De las Asambleas de diagnóstico y deliberación***

*Las Asambleas señaladas en la fracción II del artículo anterior, serán convocadas en los términos que se precisen en las reglas de carácter general que el Consejo General emita para la celebración y conducción de las Asambleas, así como de la convocatoria respectiva, en las cuales los representantes del Instituto y del Ayuntamiento explicarán a los asistentes, al menos lo siguiente:*

- a) *La naturaleza del ejercicio de consulta en materia de presupuesto participativo;*
- b) *El monto asignado para el ejercicio del presupuesto participativo para su Demarcación Territorial;*
- c) *Los rubros en los que podrán ser ejercidos los proyectos, de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto;*
- d) *La naturaleza deliberativa de la Asamblea para enriquecer el debate y la solidaridad de la comunidad;*
- e) *Utilización de las plataformas de participación digital, en el caso de que la convocatoria así lo prevea;*
- f) *Criterios de viabilidad y factibilidad que se tomarán en cuenta por la Secretaría de Finanzas y Planeación para su validación; y*
- g) *Fechas y horas de la jornada electiva y la forma en que se determinarán los proyectos ganadores.*

**Artículo 432. De la Jornada Electiva.**

*La jornada electiva en materia de presupuesto participativo se realizará de manera presencial en la fecha designada, con el uso de boleta impresa similar a la que se utiliza en las elecciones generales. En caso de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado acuerde utilizar la modalidad digital para su celebración, esta podrá ser presencial o a distancia, debiendo prever el Instituto los protocolos*

*tecnológicos y de seguridad que garantizarán que el voto de la ciudadanía sea universal, libre, directo y secreto.*

*El modelo de boleta, o en su caso, la interfaz de la modalidad digital será aprobada mediante el acuerdo respectivo que tome el Consejo General del Instituto, a más tardar el día treinta de abril del año en que se celebrará la jornada electiva, y publicada en el Portal del Instituto a más tardar el día quince de mayo del mismo año.*

***Artículo 433. De la publicación de las etapas del proceso de presupuesto participativo***

*El Instituto, en colaboración los Ayuntamientos, garantizarán que en cada una de las Demarcaciones Territoriales sean publicitadas las diversas etapas de dicha consulta, entre otros: la convocatoria, la realización de Asambleas, los plazos para el registro de proyectos, los plazos de dictaminación y publicación de proyectos dictaminados, así como la fecha de la jornada electiva. De igual manera se señalará lugar y fecha para la Asamblea donde se integrarán los Comités de Ejecución y Vigilancia de los proyectos ganadores.*

***Artículo 434. De las Asambleas de inicio de ejecución de los proyectos***

*Una vez que se han elegido los proyectos ganadores del presupuesto participativo, ya sea en la jornada electiva o de manera extraordinaria, las Asambleas serán nuevamente*

*convocadas en los términos que se precisen en las reglas de carácter general que el Consejo General emita para la celebración y conducción de las Asambleas, así como de la convocatoria respectiva, en las cuales los representantes del Instituto y del Ayuntamiento deberán informar a los asistentes, de al menos lo siguiente:*

- a) Informar cual(es) fue(ron) el(los) proyecto(s) ganador(es);*
- b) Informar a los asistentes que deberán designar en dicha Asamblea al Comité de Ejecución y al Comité de Vigilancia.*
- c) Informar del mecanismo mediante el cual el Comité de Ejecución ejecutará los recursos del proyecto seleccionado y las demás obligaciones de este.*
- d) Informar de las facultades y mecanismos de supervisión y vigilancia con los que cuenta el Comité de Vigilancia.*
- e) Informar del cronograma aprobado por la Secretaría de Finanzas para la ejecución del Proyecto.*

**Artículo 435. De la integración de los Comités**

*El Comité de Ejecución y el Comité de Vigilancia estarán integrados por las personas ciudadanas que lo deseen, debiendo integrarse por al menos dos personas y con un máximo de siete. En el caso de que, en la Asamblea respectiva más de siete personas manifiesten su deseo de integrar dichos comités, el nombramiento se realizará mediante sorteo, que se*

*verificará en la misma Asamblea. Entre los ciudadanos designados, se designará a un Presidente y a un Secretario por mayoría de votos de los designados, teniendo el resto de los integrantes de los comités, la calidad de Vocales. En caso de empate o que por cualquier motivo no se pueda llevar a cabo la designación de Presidente y Secretario, la misma se realizará por sorteo entre los designados integrantes. El Presidente designado, tendrá voto de calidad en el caso de empate en la votación de los acuerdos que emitan los comités. Las personas que resulten designados como de dichos comités tendrán la obligación de informar a la ciudadanía de los avances tanto en la ejecución como en los mecanismos de vigilancia instrumentados para la materialización del proyecto.*

*Los comités deberán sesionar al menos una vez al mes, y de dicha sesión se levantará por parte del Secretario al menos un acta mínima de acuerdos, que será firmada al menos por el Presidente y el Secretario del comité respectivo, así como por los Vocales que desean hacerlo. Las sesiones de los comités podrán ser grabadas en audio y/o video y podrá también levantarse acta estenográfica si por mayoría de votos los integrantes de esta así lo acordaren. El desarrollo de las sesiones de los comités se regirá por las reglas de carácter general que para tal efecto emita el Instituto Electoral del Estado, y de manera supletoria, por el Reglamento de Sesiones de los Consejos Electorales del Instituto Electoral del Estado.*

**Artículo 436. De las facultades del Comité de Ejecución**

*El Comité de Ejecución está obligado a ejercer el presupuesto asignado a los proyectos ganadoras, así como dar seguimiento al proyecto de presupuesto participativo de manera oportuna, bajo los parámetros de eficiencia y eficacia, en los tiempos estrictamente necesarios y será el responsable de recibir los recursos económicos y de su correcta administración, así como de la comprobación completa, correcta y oportuna de los mismos y la rendición periódica de cuentas a la Secretaría de Finanzas y Planeación y al Comité de Vigilancia, según los plazos establecidos para tal efecto en la Guía Operativa; además que deberá proporcionar a la Secretaría de la Contraloría la información que le sea solicitada en el ejercicio de sus facultades de supervisión y vigilancia.*

*El recurso financiero tendrá que ser entregado a los Comités de Ejecución por parte de la Secretaría de Finanzas y Planeación de acuerdo con el calendario que esta Secretaría establezca en la Guía Operativa. El ejercicio del presupuesto participativo estará sujeto a las disposiciones establecidas en la Guía Operativa que para estos efectos determine la Secretaría de Finanzas y Planeación. La Guía Operativa contemplará mecanismos de capacitación para el adecuado ejercicio de los recursos por parte de los integrantes de los Comités de Ejecución.*

**Artículo 437. De las facultades del Comité de Vigilancia**

*El Comité de Vigilancia, se encarga de verificar la correcta aplicación del recurso autorizado, el avance y la calidad de la obra, en los plazos que establezca la Guía Operativa.*

*En caso de incumplimiento, irregularidad o mal uso de los recursos en la ejecución de los proyectos de presupuesto participativo, el Comité de Vigilancia informará lo conducente a la Secretaría de la Contraloría, para que esta proceda a iniciar los procedimientos de responsabilidad administrativa y de otra índole que correspondan.*

*Para efectos del presente artículo se considera que hay incumplimiento, irregularidad o mal uso de los recursos, cuando estos no se destinen exclusivamente a las actividades necesarias para la ejecución de los proyectos de presupuesto participativo.*

#### **Artículo 438. Formalidades, Plazos y Comunicaciones Procesales**

*En el proceso de presupuesto participativo, en materia de procedimientos y comunicaciones procesales, se observarán las mismas reglas y formalidades aplicables a los procesos electorales ordinarios cuya organización está a cargo del Instituto.*

*La oficialía electoral, contará con las mismas facultades con las que cuenta ordinariamente si le son requeridas para la*

*ejecución del proceso de presupuesto participativo, siempre y cuando no contravengan lo dispuesto por este capítulo.*

*El Consejo General del Instituto, podrá mediante acuerdo, modificar prudencialmente los plazos del proceso de presupuesto participativo, si así lo estima conveniente para la adecuada ejecución de este.*

---

# CONCLUSIÓN

---

Del análisis realizado en la presente investigación, se deduce que los presupuestos públicos funcionan mejor en sistemas descentralizados o federalizados, con un gobierno central que garantice la redistribución de los recursos y el rescate de las finanzas públicas locales, sin llegar a su manipulación. Así, en un sistema federalizado o descentralizado, los ciudadanos “votan con los pies”, pudiendo elegir la demarcación territorial que más satisfaga a sus necesidades, creando una competencia entre demarcaciones que a final de cuentas resulta beneficiosa para la implementación de mejores políticas públicas.

De igual forma, si bien no existe una “fórmula perfecta” para la asignación de bienes públicos en una entidad determinada, podemos destacar que la asignación eficiente de los bienes públicos en una demarcación territorial depende principalmente de la competencia política de los gobernantes para satisfacer a sus clientes-electores, así como de los mecanismos de control social y participación ciudadana existentes mediante los cuales se expresan las demandas de la comunidad, creando incentivos de los productores de bienes públicos para satisfacer de forma eficiente sus necesidades. Ahora, si bien pueden existir elementos distorsionantes de la oferta y demanda de los bienes públicos (impuestos, subvenciones, alza de precios), estos deben analizarse desde una perspectiva totalitaria, es decir cómo afectan o benefician a la economía en su totalidad.

En este contexto, el presupuesto participativo se puede definir como un mecanismo de gestión en la asignación eficiente de los bienes públicos, que se

desarrolla a través de un proceso a través del cual los ciudadanos deliberan, negocian y deciden sobre la citada asignación.

Este modelo se encuadra dentro de los mecanismos de participación ciudadana democrática directa, que algunos autores incluso lo definen como un mecanismo de “justicia distributiva”, que genera una ruptura con la vieja política clientelista-patrimonialista. Asimismo, es un mecanismo que tiende a perfeccionarse, profesionalizarse y especializarse.

Asimismo, existen precedentes judiciales, tanto de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos como del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los cuales señalan que las comunidades y pueblos tienen el derecho de determinar libremente su condición política y a participar efectivamente en procesos de toma de decisiones que puedan afectar la administración y ejecución de los recursos económicos que les correspondan.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los Ayuntamientos se rigen bajo el libre principio de administración de la hacienda municipal, y que no pueden estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

En relación con el modelo implementado en Porto Alegre de presupuesto participativo, existe evidencia que se generó un nuevo rediseño institucional que definió un nuevo plan estratégico gubernamental para la distribución de los recursos locales y su jerarquización, que, a largo plazo llevó a un incremento en la recuperación de las finanzas municipales, al poder percibir los integrantes de la

comunidad, que sus aportaciones fiscales se aplicaban de manera correcta y según sus demandas.

De igual forma, en la experiencia de la implementación del presupuesto participativo en la Ciudad de México, la legislación aplicable generó una simplificación del procedimiento, al instrumentar prácticamente la decisión de los ciudadanos mediante un ejercicio meramente electivo de los proyectos que previamente se propusieron y discutieron en las Asambleas Ciudadanas, y que fueron dictaminados como procedentes.

En este contexto, la inclusión de un capítulo en el Código de Instituciones y Procesos Electorales que prevea la inclusión del modelo de presupuesto participativo para el Estado de Puebla implica un avance en el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, para que estos logren un compromiso con sus interlocutores en el Gobierno, auxiliando a grupos que no son escuchados, y promoviendo los principios de equidad e inclusión.

# FUENTES DE INFORMACIÓN

---

## Bibliografía

**Ayala Sánchez, Alfonso**, "Los Presupuestos Participativos, Una Estrategia de Diálogo entre Ciudadanos y Autoridades", *Nuevas Avenidas de la Democracia Contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, 2014.

**Ayala, Alfonso y Hernández, José Ramón**, "Los Presupuestos Participativos, Una Estrategia de Diálogo entre Ciudadanos y Autoridades", en Ayala Sánchez, Alfonso (comp.), *Nuevas Avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

**Blanco, Ismael**, "Presupuestos Participativos y Democracia Local: Una Comparación entre las Experiencias Brasileñas y Españolas", *Memoria del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, 2002.

**Camelo, Milton Samuel**, "Sobre el desarrollo de la teoría de los bienes públicos locales", *Revista de Finanzas y Política Económica*, Colombia, Vol. 1, No 2, Julio-Diciembre, 2009.

**Carlton, Dennis, et. al.**, "The Limitations of Pigouvian Taxes as a Long-Run Remedy for Externalities", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 95, No. 3, Oxford, Oxford University Press, 1980.

**Coase, Ronald H.**, "El Problema del Costo Social", <http://www.eumed.net/cursecon/textos/coase-costo.pdf>, Consultado el 13 de noviembre de 2017.

**De Sousa Santos, Boaventura**, *Participación y Democracia*, Ecuador, Ediciones Abya-Yala, 2004.

**De Sousa Santos, Boaventura**, "Presupuestación Participativa, Hacia una Democracia Redistributiva", *Ruralter No. 16/17 2do Sem. 97/1er. Sem. 98*, Brasil, 1998.

**Freitas, Andrea**, "La experiencia de democracia participativa en Porto Alegre", <http://www.bocc.ubi.pt>.

**Ganuzo Ernesto y Gómez Braulio**, *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*, España, Fundación Alternativa, 2008.

**Goldfrank, Benjamin**, "Los Procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: Éxito, Fracaso y Cambio", *Revista de Ciencia Política (Santiago) vol. 26, no. 2*, Santiago de Chile, 2006.

**Harnecker, Marta**, "Delegando el Poder a la Gente", <http://www.rebellion.org/docs/95167.pdf>

**Lapatza Ferreiro, José Juan**, *Instituciones de Derecho Financiero*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2010.

**Llamas Sánchez, Felipe**, "Los Presupuestos Participativos: Nuevos Mecanismos de Innovación Democrática en los Gobiernos Locales", *Intervención Psicosocial*, vol. 13, No. 3, Madrid, 2004.

**Oates, Wallace**, "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, Maryland, Vol. 37, No. 3, 1999.

**Oates, Wallace**, "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, Holanda, Vol. 12, 2005.

**Oates, Wallace**, *Fiscal Federalism*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

**Pineda Garfias, Rodrigo**, "La Democracia Deliverativa", *Revista Ius et Praxis*, v. 8, no. 2, Talca, 2002, [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-00122002000200020](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122002000200020)

**Pineda Nebot, Carmen**, "Los Presupuestos Participativos en España: Un Balance Provisional", *Revista de Estudios Locales*, Alicante, No. 78, 2004.

**Ponce Rodríguez, Raúl Alberto**, "Externalidades regionales y la provisión de bienes públicos en un sistema descentralizado de gobiernos subnacionales", [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-73722010000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722010000100007).

**Pont, Raúl**, "Construyendo el Presupuesto Participativo", *Exposición en el Seminario del Centro de Gestión y Participación Vecinal de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 2001, <https://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/SeminarioPont.htm>

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**, "Desarrollo de Capacidades: Texto Básico del PNUD", [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity\\_Development\\_A\\_UNDP\\_Primer\\_Spanish.pdf](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacity-development/spanish/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf).

Consultado el 17 de noviembre de 2019.

**Quintana Osuna Karla y Góngora Maas Juan Jesús**, *Los derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en los Sistemas de Derechos Humanos*, México, UNAM-III-CNDH, 2017.

**Raquel Chavez, Velia**, "Los Presupuestos Participativos: Origen y Objetivos", *Debate: Suplemento Político, no. 3*, México, La Jornada de Zacatecas, 2016.

**Rawls, John**, *La Teoría de la Justicia*, 2ª ed., trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

**Real Academia Española de la Lengua**, "Diccionario Panhispánico del Español Jurídico", <https://dej.rae.es/lema/presupuesto-participativo>.

**Rendón Corona, Armando**, "Porto Alegre, Un Modelo de Presupuesto Participativo", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 4, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.

**Rodríguez Rodríguez, Jahir**, *El Presupuesto Participativo. Defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del departamento de Risaralda. Colombia*, Colombia, Editorial Juan Carlos Martínez Col, 2000.

**Samuelson, Paul**, "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, Boston, The MIT Press, 1954.

**Samuelson, Paul**, "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 37, No. 4, The MIT Press, Boston, 1955.

**Tapia, Luis**, *La coyuntura de la autonomía relativa del estado*, La Paz, Editorial CLACSO, 2009, pp. 151-152.

**Torres Inguanzo, Marco Antonio**, "Presupuestos Participativo: Fundamento, Condiciones y Ruta Crítica", en Matute, Carlos, et. al., (comp.), *El Instituto Nacional de Administración Pública en la Reunión Nacional de Administración Pública 2018*, Guadalajara, Instituto Nacional de Administración Pública, 2018.

**Vargas, Nestor y Galván Alejandro**, "La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas", en Ayala Sánchez, Alfonso (comp.), *Nuevas*

*Avenidas de la democracia contemporánea*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

**Waglé, Swarnim**, et. al., *Participación en los Sistemas de Administración del Gasto Público*, Washington, Banco Mundial, 2003.

**Yañez Enríquez, José**, "Impuesto Pigouviano", *Revista de Estudios Tributarios*, Chile, No. 16, Centro de Estudios Tributarios de la Universidad de Chile, 2016.

## **LEGISGRAFÍA**

Acuerdo del Programa de Presupuesto Participativo del Estado de Puebla y sus Reglas de Operación

Código de Procesos e Instituciones Electorales del Estado de Puebla

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Coordinación Fiscal

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios

Ley de Presupuesto y Gasto Público

Ley Orgánica Municipal de Puebla

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México

### **Sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos**

Sentencia del Caso Yakye Axa vs Paraguay de diecisiete de junio de dos mil cinco.

Sentencia del Caso Yatama vs Nicaragua de veintitrés de junio de dos mil cinco.

Sentencia del Caso Saramaka vs Surinam de veintiocho de noviembre de dos mil siete.

Sentencia del Caso Kichwa de Sarayaku vs Ecuador de veintisiete de junio de dos mil doce.

Sentencia del Caso Kaliña y Lokono vs Surinam de veinticinco de noviembre de dos mil quince.

### **Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Sentencia del expediente SUP-JDC-1865-2015.

Sentencia del expediente SUP-JDC-1966-2016.

Sentencia del expediente SCM-JDC-87-2018.

Sentencia del expediente SUP-REC-682-2018.

### **Jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Tesis LXIII/2016 con rubro "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL".

Tesis LXIV/2016 con rubro "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO".

Tesis LXV/2016 con rubro "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN".

### **Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Tesis 1ª. CXI/2010, visible en el Tomo XXXII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, correspondiente a noviembre de 2010, en la página 1213 bajo el rubro

“HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.

**Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México**

**IECM/ACU-CG-082/2019** de fecha dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve.