



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA
INSTITUTO DE CIENCIAS DE GOBIERNO Y DESARROLLO ESTRATÉGICO

Análisis comparativo de la participación ciudadana en materia legal
para el Estado de Puebla 2017-2019

Tesina para obtener el grado de Maestría en
Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica

Presenta: Guillermina Téllez Arias

Dr. David Villanueva Lomelí

Director del trabajo de titulación

Dra. Claudia Rivera Hernández

Mtro. José Juan Rosas Bonilla

Lectores del trabajo de titulación

Junio 2020

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO 1. MARCO METODOLÓGICO	8
1.1. Planteamiento del Problema	8
1.1.1. Diagnóstico	8
1.1.2. Justificación	11
1.1.3. Preguntas de investigación	12
1.1.4. Objetivo general	12
1.1.5. Objetivos particulares	12
1.1.6. Hipótesis	13
1.1.7. Diseño de la Investigación.....	13
CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE	16
2.1. Rendición de cuentas	16
2.2. Participación Ciudadana	20
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	24
3.1. Rendición de Cuentas	24
3.1.1. Introducción	24
3.1.2. Antecedentes de la rendición de cuentas.....	25
3.1.3. La rendición de cuentas en México	26
3.1.4. El concepto Rendición de cuentas y sus alcances.....	28
3.2. Participación Ciudadana	34
3.2.1. La participación ciudadana en México	35
3.2.2. Concepto de participación ciudadana	38
3.2.3. Ejercicio de la participación ciudadana	40
3.3. Mecanismos de participación ciudadana	43
3.3.1. Referéndum.....	44
3.3.2. Plebiscito	45

3.3.3. Consulta ciudadana.....	45
3.3.4. Iniciativa Popular	46
3.3.5. Revocación de mandato.....	46
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE PARTICIPACIÓN	
CIUDADANA EN MÉXICO	48
4.1. Análisis legislativo.....	49
4.1.1. Trabajo legislativo en materia de participación ciudadana en el orden jurídico federal	50
4.1.2. Ejercicios de participación ciudadana en México.....	54
4.1.2.1. Caso “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México“ (NAICM)	54
4.1.2.2. Caso Proyecto de Desarrollo Tren Maya	57
4.1.3. Marco legal aprobado a nivel Nacional	61
4.1.4. Participación ciudadana: el caso del estado de Puebla	71
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	77
BIBLIOGRAFÍA	82
ANEXOS	93

AGRADECIMIENTOS

Primero a Dios, porque sin él no soy nada; a mis padres Guillermina y Rodolfo; a mis hermanos Jocabeth y Rodolfo; por ser mi ejemplo y apoyo siempre; a mi esposo Jonathan por alentarme y nunca soltar mi mano; a mi hija Daina porque su llegada cambio mi vida y en la dulce espera de su llegada pude concluir el presente trabajo de investigación.

A mi director de tesina, Doctor David Villanueva Lomelí, por creer en mí y por su confianza; ha sido una muy grata experiencia trabajar con usted; a mi lector Maestro José Juan Rosas Bonilla, por su acompañamiento y profesionalismo siempre; a la Doctora Claudia Rivera Hernández, por ser mi lectora, por su paciencia, y su tiempo, ha sido un alto honor ser guiada por ustedes, siempre estaré agradecida.

A la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, que ha sido mi Alma Mater desde mi educación media superior, al Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE), por ser mi casa de estudios durante dos años, a mis maestros, compañeros quienes fueron parte importante de mi formación posgradual.

A la vida por regalarme siempre oportunidades valiosas para crecer y ser mejor persona, sin duda compartir parte de lo que soy será siempre la mejor forma de agradecer.

INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de democracia, es muy posible que la primera noción que se cruza por nuestra mente es un sistema de gobierno igualitario en el que el pueblo manda. Con toda probabilidad y de manera inconsciente pensamos que somos parte de ese pueblo y en suma, tenemos el poder y somos quienes mandamos; so pena de no saber qué poder, ni cómo aplicarlo.

Algo similar puede ocurrir cuando nos referimos al binomio gobierno-ciudadanía; sabemos que estamos frente a dos elementos de tensión y que dependerá de la intervención de cualquiera de ellos la calidad de democracia que percibimos.

Esta separación entre gobierno y gobernados, ha generado tensiones originadas por diversas causas como el aumento de congresos desvinculados de la ciudadanía que los eligió; la existencia de grupos oligárquicos; la falta de representatividad de los partidos políticos cerrados y que no practican la democracia interna; el predominio de la política mercadotécnica y un Estado debilitado ante los efectos de la globalización, entre otras. (Escobar, 2002, p. 136).

Para entender la profundidad de la aplicación del poder del pueblo, revisamos lo que refiere Sartori 1989, al señalar que el poder se ejerce sobre un destinatario, por lo que gobernar implicará en todos los casos que hay gobernados, y es ahí donde podemos entender la fórmula de la democracia traducida como el poder del pueblo sobre el pueblo, gobierno del pueblo sobre sí mismo. Si en el proceso de transmisión del poder los contralados se abstienen de controlar a los controladores, el gobierno sobre el pueblo corre el riesgo de no tener nada que ver con el gobierno del pueblo. (Sartori, 1989).

Ejercer la capacidad para conocer y decidir lo que queremos hacer con nuestra sociedad, será la mejor forma de mejorar los mecanismos de representación

política, pues sabremos con exactitud qué demandar y nuestras expectativas serán más acertadas para lograr el bien de todos. (Caputo, 2004).

Para la construcción de democracia y el correcto ejercicio de nuestra capacidad como ciudadanos debemos observar los dos lados de la balanza, por una parte, los problemas, errores, vacíos y retos que nuestra sociedad tiene por superar y por la otra, las acciones, tareas y compromisos que como poseedores de derechos debemos desempeñar en el involucramiento de los temas colectivos.

Como lo establece Kofi Annan, quien se desempeñó de 1997 a 2006, como Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la democracia verdadera es algo más que las elecciones, el valor democrático no es evidenciado por votos. Deben considerarse en los procesos de decisión política y social el consenso emergente y traducirlo en apoyo de reformas que fortalezcan al proceso democrático. (Annan, 2003, p. 44).

Por otra parte, se encuentran los mecanismos y herramientas que el Estado debe instrumentar para que la ciudadanía tenga acceso a una participación adecuada, por lo que, será una tarea ineludible establecer mecanismos garantes de nuestros derechos y prerrogativas que establezcan reglas claras, que regulen las conductas humanas entre lo posible y lo no permitido para tener mayor orden y evitar acciones que puedan trasgredir la paz social.

Podemos aseverar que, en una democracia ciudadana, la titularidad y el ejercicio del poder deben estar unidos, aunados a los procedimientos, mecanismos, ordenamientos legales y demás elementos que abonen a un verdadero control, como procesos de rendición de cuentas y que impida el ejercicio autocrático del poder disfrazado de democracia.

Los estudios académicos señalan que, si bien desde la antigüedad se han optado por distintos mecanismos inherentes a una democracia funcional como la rendición de cuentas y la participación ciudadana; en la actualidad se han reformulado distintas prácticas para fortalecer estos mecanismos que lleven al cauce de una democracia participativa moderna.

En México, muchas son las expresiones de la ciudadanía sobre su sistema democrático derivadas de las condiciones sociales y económicas; sin embargo, los estudios documentan que desde los años ochenta se inició con la instrumentación de diversas formas de participación dirigidas a la rendición de cuentas como un proceso de control del poder.

Además, a la fecha se encuentran en vigor leyes específicas sobre la participación ciudadana como un mecanismo que mandata el orden y los alcances de los sujetos integrantes de la sociedad. Por lo que, en el presente trabajo se realiza un análisis del estatus de las legislaciones en materia de participación ciudadana y de los avances del estado de Puebla en particular sobre estos temas durante el periodo comprendido entre los años 2017-2019.

Además, se contextualiza el análisis de los mecanismos de participación ciudadana implementados en el estado de Puebla, así como el estatus que guardan las tareas legislativas de la materia, vista como un mecanismo de vital importancia para el ejercicio del poder, pues la intervención ciudadana en los asuntos públicos permite alcanzar los objetivos de atención a las necesidades de la ciudadanía y generan bien común.

CAPÍTULO 1. MARCO METODOLÓGICO

1.1. Planteamiento del Problema

1.1.1. Diagnóstico

El dinamismo social que impera en nuestro país y la necesidad de consolidar nuestro sistema democrático mexicano, hacen necesaria la inclusión de la participación ciudadana para abonar a una correcta rendición de cuentas y a su vez, fortalecer la legitimidad y credibilidad del gobierno y sus instituciones.

De acuerdo con datos del Informe Latinobarómetro 2017, de los 18 países evaluados, México es el país con la mayor pérdida de apoyo a la democracia, al registrar 10 puntos porcentuales menos que en 2016, pues apenas alcanzó el 38%. (Latinobarómetro, 2017).

La Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Los mexicanos y su Constitución, elaborada por especialistas del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, realizada en el marco del centenario de la promulgación de la Constitución Política de México, arrojó que el 56.1% de los encuestados consideran conocer “poco” la Constitución; mientras que a la pregunta “¿Qué es más importante para usted?”, solo el 24% de ellos dijo que una sociedad más democrática. (UNAM, 2017).

Adicionalmente, el Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México, 2015; arrojó como resultado que tres cuartas partes de la población encuestada cree que a los políticos no les interesa la gente, mientras que el 72% declaró que sus opiniones no les interesan a los políticos y el 71% no cree tener influencia sobre lo que hace el gobierno. Además, en el ámbito de confianza institucional, los resultados de la encuesta demuestran que menos de la mitad de los encuestados confían en sus gobiernos estatales o municipales. (INE, 2015).

La literatura consultada refiere que, los ciudadanos se consideran distantes de las decisiones que se toman en la esfera del gobierno, por una parte porque no cuentan con los conocimientos necesarios sobre los temas que se plantean y por otra, porque no conocen las formas en las que pueden participar en ellas; generando pasividad y apatía en los ciudadanos.

Los datos anteriores dan muestra de la mala calidad de la democracia mexicana, pues si bien actualmente existen mecanismos de participación ciudadana, que buscan acortar las brechas de rigidez entre la sociedad y las autoridades, éstos en su mayoría han sido ineficaces; problema que se agudiza con la ausencia del ejercicio de ciudadanía, entendida ésta como “el estatus constituido por la realización practica de los derechos y deberes de las personas de una sociedad”. (Fabre, 2000, p. 302).

Debido a esta realidad la carencia de controles democráticos del poder, sigue siendo un reto que parece imposible de enfrentar, la nula posibilidad de la ciudadanía a mantenerse ligada a la toma de decisiones públicas orillan al desasosiego de pensamiento en el manejo del poder y soberanía públicos.

Por otra parte, la necesidad de incluir a la ciudadanía en los procesos de decisión pública ha estado vigente en las recientes discusiones y reformas de nuestro país. La crítica sobre los límites del sistema representativo, ha generado mecanismos de mediación de intereses en los que se incluye la participación ciudadana para la rendición de cuentas, sin embargo sigue siendo escaso el impacto positivo que se puede generar. (CIDE, 2014).

Los cortos espacios abiertos a la opinion pública y los mecanismos poco permisivos alimentan el desinterés de los ciudadanos por mantenerse informados sobre los temas públicos, por lo que no ejercen a satisfacción su ciudadanía y en consecuencia la efectividad de elementos como la rendición de cuentas se ven afectados y concluyen con la ausencia de legitimidad y credibilidad de las instituciones.

Por lo anterior, resulta prudente reflexionar sobre la importancia del quehacer en el Estado, como lo establece Claudia Rivera, “un país que eduque a sus ciudadanos en los procesos, mecanismos y el ejercicio pleno de su ciudadanía, logrará en mayor medida generar desarrollo, ya que las decisiones públicas serán tomadas en función de la liberación pública la cual considera siempre el bien común”. (Rivera Hernández C., 2020).

No basta con considerar el quehacer del Estado, frente al desafío de una mejor sociedad, es necesario establecer como ciudadanos las bases necesarias del ejercicio como titulares de derechos y obligaciones para asumir que para tener acceso a los temas de interés general es necesario involucrarse en ellos para llegar a la obtención del bien común.

El sentido humano de pertenecer a una sociedad puede ser el factor que nos encamine a entender el concepto de bien común, “se requiere expresar la necesidad de redescubrir algo que pueda ser reconocido como intrínsecamente bueno por todos, y que, en consecuencia, pueda frenar empujes disgregadores y redescubrir positivamente el vínculo de lo social, especialmente entre las personas y las comunidades”. (Colozzi, 2003, p. 186).

El tópico no escapa o particulariza territorios, en el caso del estado de Puebla, desde hace años se inició con la labor de rendir cuentas a los poblanos, pero el trabajo por hacer es aún basto, dejando un potencial de quehaceres para que los ciudadanos sean verdaderos titulares de derechos y los ejerzan al participar de la vida y decisiones públicas de manera informada y responsable.

Distintos ordenamientos jurídicos en el estado de Puebla prevén diversas formas en que los ciudadanos pueden involucrarse en los procesos de rendición de cuentas; sin embargo, dichos mecanismos al momento no han permitido una significativa apertura de los asuntos públicos al escrutinio social, ya que se centran en un sistema de burocratización controlado por el gobierno y con escasos resultados, lo que impide que los ciudadanos puedan verdaderamente influir en la toma de decisiones.

Resulta necesario hacer consciencia de nuestro papel como ciudadanos y del compromiso que adquirimos al dotar a nuestras autoridades de nuestra representación, en la confianza de su buen desempeño, pero con ello, en la responsabilidad de informarnos, exigir cuentas y acceder a ellas a través de mecanismos de participación efectivos y regulados.

Para ello, es indispensable contar con normas claras que establezcan las pautas para lograr que los agentes que intervienen en el Estado (gobierno-sociedad) cumplan o realicen la conducta ordenada o mandatada, como lo establece Recanses Siches “ los fines de la norma suelen expresarse en una forma imperativa, que señala la obligatoriedad de determinadas conductas, y que atribuye obligaciones y facultades recíprocas a los varios sujetos”. (Recanses Siches, 1985, p. 122).

Por todo lo anterior, es de suma importancia realizar un análisis a los ordenamientos jurídicos en materia de participación ciudadana existentes en nuestro país y en el estado de Puebla, que en mucho ayudará a revisar los mecanismos y prácticas que se llevan a cabo, como una forma de aportar a una rendición de cuentas efectiva.

1.1.2. Justificación

El presente trabajo está orientado a abonar al desarrollo de una cultura de participación ciudadana y rendición de cuentas efectiva en el Estado de Puebla; retomando a la rendición de cuentas como una de las líneas de investigación y objeto de esta maestría; siendo el ciudadano principal beneficiado.

Se prevé que este trabajo aporte elementos para la construcción de ordenamientos jurídicos que abonen al ejercicio de ciudadanía orientados al bien común de nuestra sociedad, al identificar la necesidad de una educación ciudadana más responsable, la necesidad de normas adecuadas para el ejercicio de la

participación ciudadana efectiva y responsable en asuntos de interés público, desde un marco normativo positivo, vigente.

A manera personal, este trabajo me permitirá tener la oportunidad de consolidar mi vida académica.

1.1.3. Preguntas de investigación

Con base en lo descrito con anterioridad, surgen las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿A través de qué medios o herramientas, los ciudadanos pueden acceder a información sobre la toma de decisiones y ejercicio del poder público en Puebla?
2. ¿Cuáles son los lineamientos jurídicos que rigen los esquemas de participación ciudadana en el Estado de Puebla?
3. ¿Qué tan informada esta la ciudadanía de los procesos de rendición de cuentas en el estado de Puebla?

1.1.4. Objetivo general

Efectuar un análisis comparativo de los ordenamientos jurídicos existentes en nuestro país en materia de participación ciudadana, como mecanismo generador de rendición de cuentas.

1.1.5. Objetivos particulares

Reconocer, revisar y analizar los avances que, en el estado de Puebla, se han aprobado en materia de rendición de cuentas.

Caracterizar el funcionamiento de la rendición de cuentas en el estado de Puebla, y examinar los posibles procedimientos necesarios para la inclusión de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

Determinar si los ciudadanos están informados sobre los procesos de rendición de cuentas en el Estado.

1.1.6. Hipótesis

Como parte de este trabajo se plantea la siguiente hipótesis:

En Puebla existen áreas de oportunidad para el Poder Legislativo, de manera que los ciudadanos puedan participar de forma efectiva en los asuntos públicos.

1.1.7. Diseño de la Investigación

Se plantea una investigación de tipo descriptiva.

En su contexto se consideran como variables: rendición de cuentas y participación ciudadana, para ello se realiza el estudio de la literatura; de la cual se puede acotar lo siguiente:

Rendición de Cuentas

Definición Conceptual: Siguiendo a Andreas Schedler la rendición de cuentas surge del vocablo inglés *accountability*, mismo que si bien no tiene una traducción al español, el autor establece que incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; y, por otro lado, el derecho de exigencia de cuentas de los ciudadanos, con capacidad de sancionar a quienes violen sus deberes públicos. (Schedler, 2015, p. 10-11).

Definición operacional: una de las variables para tener una aproximación de cómo medir la rendición de cuentas en el estado de Puebla, en su componente

informativo, es a través del número de solicitudes de información atendidas en el Portal de Transparencia del Gobierno del Estado.

Participación Ciudadana

Definición Conceptual: la participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana. (Olvera, 2007, p. 26-27).

Definición operacional: la participación ciudadana en el estado de Puebla se puede estimar a través del número de mecanismos de participación ciudadana empleados por el gobierno estatal, para la toma de decisiones.

En este contexto, los tipos de datos a utilizar serán de carácter cualitativos y su alcance será transversal, al realizarse en el estado de Puebla, en el año 2017.

Por lo anterior, para la realización del presente trabajo se utilizó como metodología el análisis comparativo, con el objeto de conocer la situación en la que se encuentra el marco legal del estado de Puebla, frente a los demás estados de la República Mexicana en materia de participación ciudadana.

Este análisis comparativo, es de suma utilidad ya que nos permite hacer visible las semejanzas, las diferencias, así como las posibles relaciones que se pueden establecer entre los entes, (Raventós, 1983). El objetivo del método comparativo consiste en la generalización empírica y la verificación. (León de la Garza, 2011).

Desde la antigüedad “autores como Aristoteles, Maquiavelo, Montesquieu, y otros más recientes como Giovanni Sartori y Putman coinciden que entre las ventajas que ofrece el método comparativo se cuentan el comprender cosas desconocidas a partir de las conocidas, la posibilidad de explicarlas e interpretarlas, perfilar nuevos conocimientos, destacar lo peculiar de fenómenos conocidos, sistematizar la

información distinguiendo las diferencias con fenómenos o casos similares.” (Gómez, 2014, p. 229).

En el caso particular, se realiza el análisis comparativo de los mecanismos de participación ciudadana implementados en los ordenamientos jurídicos de la materia en los estados de la República Mexicana, lo que nos permitirá además de sistematizar y clasificar la información, hacer visibles las áreas de oportunidad que en el estado de Puebla se pueden aprovechar como mejoras que abonen a la generación de valor público.

CAPÍTULO 2. ESTADO DEL ARTE

2.1. Rendición de cuentas

Como parte de este trabajo se realizó la consulta de distintas fuentes enfocadas en la rendición de cuentas y participación de la ciudadanía. La búsqueda de distintos ensayos relacionados realizadas en “Scopus”, donde se pueden encontrar 10, 034 resultados que contienen al menos una de las variables, haciendo visible que en su mayoría el estudio se ha realizado de manera separada; y en los menos casos las investigaciones se realizan de manera conjunta con ambas variables.

Al realizar la misma búsqueda en “Thomson Reuters”, se encontraron al momento de la búsqueda 12, 222 resultados que contienen dichos criterios; coincidiendo que los menos, abordan ambos conceptos en un solo documento.

El trabajo desarrolla un entorno caracterizado por mecanismos empleados desde gobiernos antiguos, que en la época actual han sido visibles con mayor fuerza gracias al desarrollo de los estudios sociales al emplear acciones que fortalezcan la interacción de los gobiernos con sus ciudadanos.

Como lo señala David Villanueva (2016) Los gobiernos democráticos, desde sus orígenes, han sido sometidos al escrutinio público; sin embargo, en los últimos años, los conceptos y las prácticas relativas a la rendición de cuentas se perfeccionaron, generando, por un lado, que el ámbito público cada vez fuera más responsable ante la ciudadanía y, por otro, una democracia más funcional y participativa.

Inicialmente se estructuró la interrogante sobre la rendición de cuentas ¿Sabemos qué significa? ¿Nos quedan claras sus fronteras semánticas y comprendemos su estructura interna del concepto? Al ser este un concepto nuevo, son pocos quienes conocen al menos su significado. Por lo que partimos del estudio de los antecedentes de la rendición de cuentas teniendo históricamente sus primeras apariciones en Atenas, con algunas prácticas que ya respondían al

llamado de rendición de cuentas. Schedler, establece que “hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política –los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos– han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendición pública de cuentas.” (Schedler, 2015, p. 9).

Por ello se establece que en una democracia al encontrarse un concepto que abone al fortalecimiento de las instituciones y sus sistemas de gobierno resulta de esencial importancia su estudio; al respecto Solares (2004), señala que, la rendición de cuentas anuncia la posibilidad de que los gobernantes y servidores públicos sean controlados mediante el escrutinio público; permite que la sociedad refrende o modifique con su voto, la continuidad de un sistema de gobierno determinado; que el llamado a cuentas y, en su caso, la sanción a los gobernantes se lleve a cabo de manera pacífica, con sustento en un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores.

De esta forma se empiezan a establecer ya características específicas de la rendición de cuentas que nuestro sistema democrático emana, pues tal como la propia Constitución establece el poder radica en el pueblo, mismo que éste deposita en sus representantes al ser electos, por lo tanto éstos tienen la obligación de rendir cuentas al pueblo, como lo señala Salcedo (2013) al estipular que la rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato.

Ugalde (2016), explica que la rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa "el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, aplicar o justificar algo; ser responsable de algo, ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas [*answerable*]". El mismo autor cita a Dunn Delmer para explicar que la rendición de cuentas es la obligación de todos los servidores de dar cuenta, explicar y justificar sus actos al público que es el último depositario de la soberanía en una democracia. (Ugalde, 2016, p. 11).

Cuando se establecen los momentos que la rendición de cuentas debe comprender seguimos en gran parte de Schedler (2015), quien señala tres aspectos –información, justificación y castigo– que en su conjunto convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. “La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.” (Schedler, 2015, p. 12).

Mientras que, Thede expone que la rendición de cuentas implica cuatro momentos: “primero, la responsabilidad de actuar respecto a los compromisos adquiridos; segundo, la responsabilidad de informar sobre dichas acciones y de justificarlas; tercero, la posibilidad real de sanción en el caso que las acciones emprendidas no corresponden a las obligaciones; y cuarto, la responsabilidad de institucionalizar medidas de prevención que aseguren que tal caso de abuso no se pueda volver a repetir”. (Thede, 2006, p. 29).

Ahora bien, la rendición de cuentas no debe verse como un acto unilateral del gobierno que los ciudadanos deben aceptar; si no que debe ser reconocida y legitimada como un derecho a la crítica y al diálogo; haciendo real la distensión del binomio gobierno-ciudadanía y acortando la tan amplia brecha que existe entre ellos.

Reconocemos que, el principal factor que justifica la existencia de la rendición de cuentas es la presencia de un sistema de contrapesos que permita que el poder

no sea centralizado y que se abran al escrutinio público todas las decisiones de interés colectivo, permitiendo que los diversos contextos que atienden las autoridades sean influidas por las opiniones ciudadanas.

Es así que, Romero (2017), explica que la publicidad y el flujo de información hacia la sociedad resultan un elemento necesario para ejercer este tipo de control; no obstante, es fundamental destacar el hecho de que no toda rendición de cuentas tiene esta condición, si no que la misma estructura administrativa contiene medios para una “rendición de cuentas” vertical en la que cada uno de los funcionarios gubernamentales esté sujeto al escrutinio de su actuación, no solo por los resultados de cara a la sociedad, si no con base en criterios jurídicos y técnicos cuya congruencia solo puede ser ponderada por alguien en una misma especialización técnica. En este sentido no se trata de una rendición de cuentas de tipo político, sino jurídica, por tratarse de características materiales y procesales delimitadas de forma concreta en la Ley.

Con base en lo anterior planteamos que, si bien la rendición de cuentas se trata de un concepto complejo, por sus alcances; es recomendable que la educación de la ciudadanía sobre temas de participación y ejercicio de sus derechos sean robustecidos. De tal forma que al momento en que se emite un informe sobre un tema estrictamente técnico, de posible dificultad de comprensión para todos, sea de manera organizada quienes pueden abordar los temas. Para abrir los espacios de información a la sociedad.

Si insistimos en la naturaleza multifacética de la rendición de cuentas, es más difícil que nos resignemos ante el fracaso de una u otra forma específica de rendición de cuentas. Si insistimos en la complementariedad de controles verticales y horizontales, es más difícil que ignoremos o devaluemos alguna de las dos columnas fundamentales de la rendición de cuentas democrática. (Schedler, 2015).

Navarro, (2005) explica que en el ámbito gubernamental cuando se trata de rendición de cuentas, es someterse al escrutinio público para justificar, combatir a la corrupción, mejorar las condiciones sociales, mientras que la finalidad del derecho

es mantener el orden y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. (Navarro, 2005).

Abordado el grado de complejidad del concepto, es recomendable continuar con el estudio en espacios sólidos como la academia, para poder permear cada vez mas en los espacios sociales, donde finalmente todas las acciones de gobierno tienen un impacto. Y de donde emana originariamente el poder.

2.2. Participación Ciudadana

Durante siglos se han realizado esfuerzos por consolidar términos que definan figuras jurídicas que participan en la composición del Estado, sin embargo, la evolución de la sociedad hacen necesarios el progreso y actualización de los conceptos. Tal es el caso de ciudadanía; al realizar su búsqueda muchos autores refieren sus antecedentes del vocablo latín “*civitas*”, sin embargo, la mayoría concurre en que se trata de un concepto de orden jurídico que cada gobierno establece para los integrantes de su sociedad.

Al respecto Lell (2013), apunta que la concepción moderna del Estado lo concibe como una entidad uniforme revestida por una homogeneidad sustancial de su población, esta idea de homogeneidad se ve desfasada por la creciente visibilización de grupos diferentes y por la auto-asunción de las diferentes sociedades de su carácter de multiculturales. En este sentido, cabe resaltar la relevancia adquirida por el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios de Latinoamérica, en las últimas décadas. Una clara manifestación de ello lo constituyen la incorporación de pautas normativas en las Constituciones de los diversos Estados y la suscripción de Pactos Internacionales que garantizan tales derechos.

Por su parte, Mora Luna (2009) apunta a “la necesidad de definirnos o redefinirnos continuamente, conforme a una radical historicidad. El significado de

las palabras evolucionan porque evoluciona la sociedad en la que se emplea". (Mora Luna, 2009, p. 154).

Ciudadanía resulta un término dinámico, en el que puede descansar una condición conferida por Ley a los ciudadanos de un Estado; a través del cual se establecen los derechos y las prerrogativas a las que se hace acreedor por el simple hecho de formar parte de dicha demarcación y cumplir con las condiciones establecidas. Uno de ellos es el derecho de participar en los asuntos de la sociedad. Como una manera de influir en la toma de decisiones.

Sin embargo, Serrano (2015) explica que existen cuatro condiciones básicas para que la participación ciudadana exista en un régimen democrático, a saber: el respeto de las garantías individuales, los canales institucionales y marcos jurídicos, la información y la confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas. Con base en estos cuatro requisitos explica la injerencia de la ciudadanía en los asuntos públicos en México. (Serrano, 2015, p. 111).

Por ello, el presente trabajo toma relevante consideración al estudio de la participación ciudadana; como un elemento indispensable de accionar a la ciudadanía para exigir una rendición de cuentas eficaz. Y aunque este concepto ha retomado su popularidad en los discursos políticos, el análisis de como surge ocupa lugar importante en la investigación.

Incluso en la esfera internacional, como lo establece Canto (2004), hay organismos en toda América Latina, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros, que consideran a la participación ciudadana un componente fundamental del desarrollo y de la democracia. Es así que podemos ver a la participación ciudadana como un elemento vital para la construcción de mejores sociedades, con mayor calidad de ciudadanía.

En efecto, diferentes estados de la república han incluido en sus constituciones locales, mecanismos de democracia directa, además de que se crean ordenamientos jurídicos específicos de participación ciudadana. Siguiendo

con esta línea, en el orden jurídico federal hay importantes innovaciones legales e institucionales que facilitan el despliegue de algunas experiencias de participación ciudadana en la prestación de servicios. “Con la participación, supervisamos a nuestros gobernantes e impedimos que tomen decisiones en función de sus intereses y evitamos la corrupción, fraude, sobornos y otras practicas deshonestas”. (Serrano, 2015, p. 95).

En nuestro país , tenemos como antecedente el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), el cual “impulsó algunos experimentos interesantes en el terreno de las políticas públicas, ya que en el campo de la ecología hubo por primera vez una política sistemática de innovación democrática a través de la autogestión de áreas naturales protegidas”. (Serrano, 2015, p. 107).

Actualmente, vemos como los ciudadanos se abstienen de participar en las cuestiones que son del interés de todos, sea en el campo o ciudad. Serrano (2015), señala que algunas causas son la falta de confianza hacia las instituciones, la violación a las garantías individuales y la ausencia de información, transparencia y rendición de cuentas, las que han hecho que existan bajos índices de participación ciudadana.

En la opinión de Tamayo (2015), las personas no quieren tomar parte en los asuntos públicos, en primer lugar, porque no cuentan con la información suficiente para evaluar a los gobiernos o para involucrarse en la realización de programas y políticas públicas. En segundo, porque el gobierno sigue sin respetar las garantías individuales de los mexicanos; tan sólo las organizaciones defensoras de derechos humanos, cuando interfieren en asunto públicos, son objeto de persecución y ataques.

Como lo establece Mauricio Merino (2016) la construcción y consolidación de la democracia es una tarea que involucra no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos, sino también involucra de manera destacada a los ciudadanos, por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos. (Merino, 2016, p.9).

Rivera Hernández C. (2017) afirma que cuando se busca eficiencia de la participación ciudadana resultan de suma importancia la transparencia, el acceso a la información y sobre todo rendición de cuentas; es decir de nada serviría participar sobre asuntos de los que no cuentas con la información necesaria para opinar, decidir, proponer, acompañar, controlar o evaluar.

En suma la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés es un área de oportunidad para mejorar la estructura democrática, con un sistema de rendición de cuentas robusto; la existencia de ambos brindan mayor certeza.

CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

3.1. Rendición de Cuentas

3.1.1. Introducción

Durante siglos el uso del término “democracia” se ha visto como una religión evangelizadora de naciones, con la esperanza de abonar a una mejor manera de vivir de quienes las integran. Etimológicamente la democracia puede entenderse como poder popular, como lo dice Giovanni Sartori, “las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos donde el pueblo es el que manda.” (Sartori, 2007, p. 27).

De acuerdo con informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), durante el siglo XX en América Latina surgió una fiebre por la necesidad de transitar hacia la democracia, idealizada como un sistema de gobierno que resguardaba la garantía de que los ciudadanos contaran con la libertad de ejercer sus derechos políticos, cívicos y sociales. México no fue la excepción, durante muchos años se han realizado esfuerzos que empujan hacia la construcción de un sistema democrático.

Al culminar el siglo XX las esperanzas sobre la democracia que traería consigo mejores oportunidades para todos, se convirtieron en un entramado de matices que dejaban por interpretarse; reclamos de millones que se acogen a ella con esperanza de salir de la miseria; de cumplir con la exigencia normativa de dar voz a las perspectivas aun silenciadas... [miles de ciudadanos] que se convierten día a día en los nuevos parías, apátridas; [...] y, tal vez más grave, los sin rostro por no tener derechos políticos. (Zamarrón de León, 2006, p. 16).

La doctrina de Sartori, menciona que la democracia puede clasificarse en democracia directa, como una forma de gobierno en la que el pueblo participa de manera continúa en el ejercicio directo del poder, y en democracia indirecta, en la

que el pueblo elige a sus representantes para que los gobierne y por lo tanto, no tiene injerencia directa en la toma de decisiones.

En México, como en otros países, la realidad supera los desafíos a los que la democracia se enfrenta día con día, resulta imposible dejar de ver la pérdida de legitimidad de las instituciones, la falta de organización partidista y sobre todo, la pérdida de interés de los ciudadanos por la esfera pública. Este contexto refleja la necesidad de fortalecer con bases firmes nuestro sistema con mecanismos auténticos que emanen de la participación de la sociedad.

Por ello, cada vez son más los expertos que apuntan a la rendición de cuentas como base primordial de las democracias. Gustavo Ernesto Emmrich (2004), señala que, en la doctrina democrática, el pueblo es soberano; los asuntos públicos deben estar abiertos al escrutinio social, y aquellos que los manejan deben rendir cuentas en forma oportuna y confiable... [por eso] la rendición de cuentas da legitimidad y credibilidad al sistema político democrático.

Podemos decir entonces que la rendición de cuentas se constituye como un elemento central de las democracias representativas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso de poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático, los han elegido como sus representantes. (Ugalde, 2016, p. 9).

3.1.2. Antecedentes de la rendición de cuentas

Cuando hablamos de rendición de cuentas, podemos localizar antecedentes en la democracia de Atenas, donde surgieron distintas formas para controlar al poder, Luis Carlos Ugalde citando a Jon Elster menciona algunas de ellas: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphosafis* y *graphe paranomon*.¹ Con estas figuras los

¹ El *ostracismo* consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza, El *euthinay* era el proceso por el cual se

ciudadanos participaban de manera directa en los asuntos públicos y podían tener control de los asuntos de gobierno. El autor explica que, con el paso del tiempo y la transformación de las sociedades, la rendición de cuentas apareció con el advenimiento de la democracia representativa, [...] la cual introduce ideas novedosas: la soberanía popular y la representación. (Ugalde, 2016, p. 59). Sin embargo, la idea de que la fragilidad del hombre bragado de poder era una probabilidad de que éste fallará en cualquier momento al interés público; por ello, este tipo de democracia sostiene la importancia de hacer un sistema de pesos y contrapesos en el que ningún poder, soberano o principal tuviera más fuerza que otro.

De tal forma que, se puede considerar que el termino *rendición de cuentas* aparece por primera vez plasmado en la Constitución de los Estados Unidos de América, en 1789, en la que con ideales madisonianas, surge la preocupación de controlar y supervisar al poder mediante el escrutinio público, por lo tanto, la rendición de cuentas cobra sentido y relevancia en la vida política y social.

3.1.3. La rendición de cuentas en México

En México, hablar de rendición de cuentas resulta todavía un reto, pues su estudio es reciente y al tener un sistema democrático en consolidación hace que se considere por la mayoría de los ciudadanos como un concepto aún ajeno. Desde un enfoque histórico podemos ubicar el surgimiento de la rendición de cuentas en el Congreso Constituyente de 1824, atribuido en gran parte a que la primera Carta Magna de nuestro país, tuvo su inspiración en la Constitución Estadounidense.

Como explica Ugalde (2016), la adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una federación a la cual se

revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar al sistema democrático. Por último, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. (Ugalde, 2016, p. 56).

adherían, abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas. (Ugalde, 2016. p. 63).

De tal forma que en México ya se contaba con la idea naciente de un sistema de pesos y contra pesos; sin embargo, no se incluyó en espíritu el idealismo con el que Madison escribió sus postulados sobre el derecho de los ciudadanos. La Constitución Mexicana de 1824 definía la importancia de organizar y controlar el poder, pero no contemplaba la parte primordial de los ciudadanos; fue hasta la constitución de 1857 a la que se integraron a rango constitucional los derechos de los ciudadanos.

Para 1917, la rendición de cuentas ya formaba parte de los postulados y planteamientos legislativos y de gran parte de los debates políticos. Como se ha planteado anteriormente, durante el siglo XX y con la proliferación de las esferas de corrupción e impunidad deviene un climax de deslegitimidad, por lo que la exigencia de rendir cuentas empieza a tomar fuerza en nuestro país.

Se empezaba a ejercer la rendición de cuentas en el ejercicio de acciones en la vida pública. Tal fue el caso del Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Ernesto Zedillo, en el que se dedicó incluso un apartado de líneas de acción a la rendición de cuentas, en él se estableció que era necesario atender al reclamo de la sociedad, y de manera indispensable iniciar una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad. Por lo que fue este, un documento base de las acciones a implementar por el Presidente de la República para el desarrollo del país, por tanto, se planteó el esfuerzo por prever los lineamientos estratégicos de rendición de cuentas a implementarse en las políticas públicas. (Gobierno de la República, <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pnd>).

Actualmente vemos que la rendición de cuentas empieza a popularizarse, tanto como un modismo que urge a todos, incluidos al gobierno y sus ciudadanos; por ello, es necesario ocuparnos de concebir en todos los sectores a la rendición de cuentas no solo como parte del discurso, sino como un instrumento real de acceso para todos quienes vivimos en sociedad, mediante el cual podamos ejercer nuestros

derechos y obligaciones como ciudadanos, conocer las acciones que realizan nuestros gobernantes e incluso, participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

3.1.4. El concepto *Rendición de cuentas* y sus alcances

Si bien no existe un concepto universal de rendición de cuentas, los estudiosos de la materia coinciden que el concepto tiene su origen en el vocablo inglés *accountability*, mismo que significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (answerable)”. (Ugalde, 2016).

Como se observa, la misma traducción del vocablo guarda un nivel de complejidad, aunque de manera inicial se hizo la traducción a nuestra lengua como “contabilidad”, pasando a interpretarse o igualarse con términos como transparencia, control, fiscalización o responsabilidad; hoy en día, el concepto más cercano y aceptado en nuestro idioma es rendición de cuentas.

Para esclarecer un poco el concepto, iniciaremos por señalar la diferencia que existe entre los conceptos *accountability* y rendición de cuentas, como lo señala Andreas Schedler (2015), mientras *accountability* refiere una obligación y un derecho, la rendición de cuentas apunta a un acto voluntario del obligado quien por voluntad propia o por necesidad rinde cuentas. (Schedler, 2015).

Debemos entonces, establecer que la rendición de cuentas tiene tres momentos, en el primero los políticos y funcionarios tienen la obligación de informar sobre las acciones que han realizado, para posteriormente justificarlas ante el público (ciudadanos); y finalmente la posibilidad de sancionar a quienes no hubieran cumplido con sus atribuciones conforme a las normas.

A nivel global las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAIs), cuyo objetivo es establecer una guía de conducción de buenas

prácticas y buen gobierno para los países a través de sus Entidades Fiscalizadoras; de acuerdo con la ISSAI 20, en la que se establecen los principios de transparencia y rendición de cuentas, el concepto que nos ocupa, se refiere al marco jurídico y de presentación de informes, a la estructura organizativa, la estrategia, los procedimientos y las acciones que contribuyan a garantizar que:

1. Las EFS [Entidades Fiscalizadoras Superiores] desarrollen sus obligaciones legales conforme a sus competencias de auditoría y presenten informes, en el marco de presupuesto.
2. Las EFS evalúen y hagan un seguimiento de su propia gestión así como del impacto de su función fiscalizadora.
3. Las EFS presenten informes sobre la regularidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos, incluso sobre sus propias acciones y actividades y el uso de los recursos de las EFS.
4. El Auditor General/Presidente, los miembros (en las instituciones colegiadas) y el personal de la EFS sean responsables de su actuación.

La existencia de organismos de carácter internacional que confluyan en la intención de mejorar todas las practicas referentes a elementos centrales de democracia, son indicativo de que las bondades de su aplicación son positivas.

Para Solares (2004), la rendición de cuentas se debe entender como la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse de su labor, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de esa evaluación"

Sin embargo, el concepto esta en desarrollo, y en tanto la evolución de la democracia, así como los conceptos que hacen referencia al impacto de bienestar social es cada vez más completo, Ugalde (2016), enlista las características que guarda la rendición de cuentas, se puede esquematizar de la siguiente manera:

Gráfico 1. Características de la rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia con base en Ugalde (2016).

Ugalde (2016) refiere que la rendición de cuentas implica la delegación de autoridad de un sujeto a otro; por lo que significa que existirá la representación de uno sobre el actuar en su nombre y dicho acto obliga al representante a rendir cuentas a su representado. Al asumir la representación existirá una representación dual, por un lado, la del representante a informar sus actos y por otro, el representado a revisar las acciones de su representante para detectar la posibilidad de incumplimiento y en su caso sancionarlo.

Finalmente establece que, al delegar autoridad sobre alguien, implica la celebración de un tipo de contrato, el cual está establecido en la Constitución. Al realizar estas precisiones el autor define a la rendición de cuentas como la obligación permanente de los mandatarios o agentes de informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan

también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna. (Ugalde, 2016).

En el estudio encontramos la definición de Romero (2017), quien coincide en los elementos antes explicados, acotando su definición de la siguiente manera: "La *accountability* deriva de una necesidad práctica de delegar ciertas tareas a otros, distribuir cargas de trabajo que son complejas y muy extensas. La existencia de estos deberes delegados entraña una bipolaridad entre aquel que delega una responsabilidad y quien la recibe. Después de la delegación, se requiere rendir cuentas de las acciones, lo cual tendrá dos componentes: en primer lugar, el ser llamado a cuentas de las acciones para explicar aquello que se hizo o se dejó de hacer y por qué; en segundo lugar, someter a responsabilidad que es el aplicar alguna sanción, en un caso dado y poner remedio a lo que se hizo mal". (Romero, 2017, p. 70).

Como podemos observar, al momento no se ha establecido una definición universal única, pero podemos identificar las coincidencias, es posible señalar de manera clara las características que se establecen como parte del término para su correcta aplicación, siendo que la rendición de cuentas es un derecho y a su vez una obligación; que exige la explicación y justificación del obligado y en su caso la aplicación de una sanción.

Por su parte, Andreas Schedler (2015), explica que la rendición de cuentas puede sistematizarse en tres ejes:

1. Prevenir y corregir los abusos de poder.
2. Obligar al poder a someterse al escrutinio ciudadano.
3. Forzarlo a explicar sus actos y someterlo a sanciones.

El autor prevé que estos tres ejes cumplen con algunos de los objetivos de tener un sistema de rendición de cuentas, que en suma beneficie a la sociedad en conjunto para mejorar la toma de decisiones y de forma paralela mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos.

Ahora bien, en la teoría de la democracia representativa que tenemos en México, la soberanía es un elemento primordial y no podía dejar de ser considerado en la integración de nuestro concepto, como lo establece Salcedo (2013), al señalar que la rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida y constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante, mediante sus representantes, y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato". (Salcedo, 2013, p.6).

Como podemos inferir de los anteriores conceptos, para el estudio de la rendición de cuentas es necesario disgregar todos sus componentes, por ello algunos expertos de la materia han señalado los siguientes elementos básicos que pueden entenderse como interrelacionados o que se refuerzan mutuamente:

Tabla 1. Elementos de la rendición de cuentas

Elemento	Característica
Obligación de presentar información	Debe ser suficiente, responder a los requerimientos y someterse a las revisiones necesarias para su verificación.
Derechos de ciudadanos y representantes a valorar la información presentada	<p>El sujeto que rinde cuentas debe argumentar y justificar sus actos y decisiones, los cuales deben ser contrastados con estándares.</p> <p>En una democracia, esto implica que las valoraciones deben ser públicas y con la libertad de participación ciudadana.</p> <p>Este proceso termina al emitirse un juicio respecto a los informes presentados.</p>
Consecuencias	Por un lado, que se reconozcan las conductas sobresalientes o sancionen a quienes incurrieron en faltas; por el otro, que se propongan los cambios necesarios para prevenir la recurrencia de irregularidades.

Fuente: Elaboración propia con base en Velasco, (2011).

Estos elementos buscan que, al rendirse cuentas se pueda mejorar la forma en que la gestión pública se acciona, pero podemos concluir que para que esto ocurra de manera real, lo ideal es contar en la práctica con los tres elementos antes mencionados para aumentar la efectividad de la garantía de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. [...] La clasificación más sugerente [...] fue elaborada por Guillermo O'Donnell, que la divide en horizontal y vertical. (Ugalde, 2016).

La literatura refiere que de manera conceptual se establecen tipos de rendición de cuentas, de acuerdo con quien las rinda, señalando así la rendición de cuentas horizontal que se refieren a las relaciones de control que se pueden dar entre iguales, porque se entiende que su nivel se encuentra a una misma altura y sus posiciones de poder son símiles. Podemos ejemplificar este tipo de rendición de cuentas como el que se realiza entre los Poderes del Estado. (Ugalde, 2016).

Una clasificación más es la rendición de cuentas vertical, misma que se refiere a aquella que se realiza como controles entre Estado y sociedad que, a diferencia de la horizontal, los sujetos no se encuentran al mismo nivel jerárquico, ni sus posiciones de poder se encuentran en igualdad. En este tipo de control se puede incluir la participación electoral, momento en que los votantes tienen el libre albedrío de premiar o castigar la gestión de un sistema con su voto. Ugalde (2016), al respecto expresa que, el voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas. (Ugalde, 2016).

Para algunos autores se integran dos tipos más de rendición de cuentas; la transnacional y la recursiva; en la transnacional se puede incluir como lo establece Schedler (2015), desde el Fondo Monetario Internacional hasta el Foro Mundial Social, desde el Protocolo de Kioto hasta Greenpeace, desde el Centro Carter hasta la Asociación de Estados Americanos; se trata de agentes que van a un espacio extraterritorial, pero que frente al dinamismo mundial que se vive forman parte de sistemas de rendición de cuentas. Por su parte la rendición de cuentas recursiva

deviene del dilema ¿Quién controla a los controladores?: al respecto el autor abona que es necesario establecer un sistema que permita que los controladores sean controlados por todos.(Schedler, 2015).

De los conceptos antes vertidos, se observa que, si bien el estudio de la rendición de cuentas esta avanzando a pasos cada vez más grandes lo que permite fortificar a nuestro sistema democrático, es necesario realizar un análisis una vez explicados los componentes de un sistema de rendición de cuentas, pues es tarea de todos que los asuntos de interés publico avancen en un sendero de madurez.

Los mexicanos hemos sido señalados por mucho tiempo como poco interesados en tomar control de los asuntos de gobierno, pero es de reconocer el empuje que se ha tenido frente a la necesidad de mejora, y el primer paso es mantenerse informado; nadie puede exigir cuentas de lo que no conoce. Al momento nos percatarnos de los avances que se han tenido para desarrollar el concepto, al grado de identificar a los actores, sus características, elementos y ejes, que en suma integran un mecanismo cada vez más sólido de aplicación en beneficio de todos.

3.2. Participación Ciudadana

Al finalizar el siglo pasado la crisis de democracia latente en muchos países se viralizo con la pérdida de confianza en las instituciones y en el sistema político de representación, por lo que se retomó en discurso la participación ciudadana como una cura a los problemas que deslegitiman al gobierno y sus instituciones.

Esta necesidad por fortalecer la calidad de las instituciones, se reflejó mediante medidas de buen gobierno que abran espacios para que sus demandas sean escuchadas y atendidas y que además cuenten con mecanismos de participación efectivos que les permitan influir en las decisiones del gobierno de forma abierta e informada.

Bajo el anterior planteamiento resulta necesario realizar un análisis de los factores que en la práctica se requieren, si bien el gobierno tiene la obligación de

informar y justificar sus decisiones utilizando como uno de los mecanismos para ello la rendición de cuentas; es también una obligación de los ciudadanos mantenerse informados sobre los asuntos de interés público, para poder participar en ellos. (Scheidler, 2015).

Es claro que para realizar el análisis de esta circunstancia, no basta con observar únicamente los ideales planteados sobre la necesidad de una ciudadanía actuante. Como lo señala la literatura, desde el año 1900 se ensayan distintos tipos de participación de los ciudadanos sin que a la fecha podamos distinguir en la práctica la capacidad de los ciudadanos para intervenir en los asuntos de interés público y sus efectos.

Al analizar la complejidad de dichos alcances, Zamarrón (2006), identifica cuatro relaciones de complejidad de la participación [...], la primera se refiere a la tensión entre el tamaño de la comunidad y el número de quienes participan, la segunda son las críticas bajo el argumento de que los ciudadanos no cuentan con la competencia necesaria para intervenir en decisiones complejas; en un tercer momento se estudia el desafío al principio de igualdad que presentan los reclamos de representación diferenciada de distintos grupos y finalmente se revisan los alcances de una política que busca superar las limitaciones del principio de soberanía. (Zamarrón, 2006, p. 20).

Como se observa, los desafíos de estudio son grandes, no es suficiente con enfocarnos en solo un vértice gubernamental, si no que resulta indispensable abrir el abanico de factores que aporta la ciudadanía a una democracia participativa responsable, que actúe de forma eficiente y que en suma abonen a un mejor sistema de rendición de cuentas.

3.2.1. La participación ciudadana en México

A lo largo de la historia, México ha desarrollado también sus mecanismos y formas de apertura a los ciudadanos; los primeros antecedentes en nuestro país de

consultas ciudadanas sobre decisiones del gobierno se remontan al prebliscito realizado en 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación, y la convocatoria del 14 de agosto de 1867, en la cual Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, entre otras. (Stettner, 2006).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, puede considerarse otro gran avance en materia de participación ciudadana, ya que en su artículo 5, estableció por primera vez el concepto de derechos políticos, esto significa que por primera vez, se hace referencia al derecho de los ciudadanos a votar y ser votados. De igual forma, el artículo 39 estableció que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”.

El 17 de octubre de 1953, por decreto del Congreso de la Unión, las mujeres mayores de edad obtuvieron el carácter de ciudadanas, y de igual forma, el derecho a votar, lo que abrió el espacio para la participación de un mayor número de mexicanos; aunque las mujeres tenían una limitante pues solo podían votar a nivel municipal; fue hasta 1954 cuando se reformó la Ley Electoral Federal, la cual garantizó el derecho electoral de las mujeres mexicanas. (Rivera Hernández C., 2017b, pp. 70-79).

Más adelante, en 1968 como consecuencia de los movimientos estudiantiles, se crearon organizaciones mejor conocidas como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que convierten en fuerza política valores e intereses sobre asuntos concretos, se caracterizan por perseguir ideales internacionales. (Escuela Mexicana para la Participación Ciudadana AC, 2019, <http://eparticipa.org/>).

Para 1969, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue enmendada para atender algunas demandas en materia de participación ciudadana; el artículo 34 redujo la edad mínima para ser votado. Por otro lado en 1973, se creó una nueva Ley Federal Electoral, en ella se enumeraron las

características del voto, es decir: universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular y establece que: “ el voto es un derecho y una obligación para el ciudadano. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1969).

Elio Villaseñor (2005), señala que uno de los parteaguas en la historia de la participación ciudadana fue el terremoto de 1985, ya que la magnitud y terribles consecuencias que éste dejó rebasaron la capacidad de reacción del gobierno; situación ante la cual, la sociedad mexicana de manera inmediata se movilizó y auxilió en todos los ámbitos y trabajó de manera conjunta con las autoridades. El autor además manifiesta que este acontecimiento influyó en las elecciones de 1988, pues la participación se volcó a cívica, y con ideales de resolver la problemática cotidiana y exigiendo respeto a derechos políticos.

Para 1991, en México se implementó un programa de contraloría social con el Programa Nacional Solidaridad (PRONASOL)², en la que se logró capacitar a los beneficiarios y les permitieron exponer sus demandas y propuestas y, sirvieron como un ejercicio de evaluación que permitía a los ciudadanos a participar y opinar. (Kirchhoff, 2014).

No se puede omitir en 2002, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pues significó una medida importante de reconocimiento, pues como lo señalamos anteriormente, no serviría de nada participar si no se cuenta con la información indispensable; en esta Ley se reglamentaron, los procesos de acceso a la información del gobierno y

² El concepto de la Contraloría Social (CS) surgió en el año 1991, dentro del marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Es decir, es una forma de participación ciudadana, que está orientada al control, la vigilancia y la evaluación de la aplicación de los recursos públicos. Las actividades de la CS deben perseguir que las políticas públicas sean llevadas a cabo bajo estándares de máxima transparencia, los que posibilitan la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas, con el objetivo de aumentar los niveles de confianza entre el gobierno y la ciudadanía.

Los comités de contraloría (conformados por beneficiarios de los proyectos de desarrollo social) se constituyen de diversas maneras, como observatorios ciudadanos o alrededor de proyectos emblemáticos para la comunidad, de forma espontánea o institucionalizada. En este sentido, los resultados obtenidos por los comités, se les da seguimiento por medio de los contralores, quienes son funcionarios públicos que representan el enlace entre los miembros del comité y la administración pública.

además fomentó la creación de mecanismos para la rendición de cuentas hacia los ciudadanos.

En 2004, la participación ciudadana nuevamente se avivó en nuestro país, dando paso a la publicación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, ordenamiento en el que se regula la actuación de las OSC, estableciendo sus derechos y obligaciones. (Cámara de Diputados, 2019).

Como es de notar, nuestro país ha generado acciones para abrir paso a la participación ciudadana como medida de fortalecimiento democrático al generar la intervención ordenada, informada y responsable de sus ciudadanos y el uso de estas herramientas que contribuyen a la construcción de un mejor futuro en sociedad.

3.2.2. Concepto de participación ciudadana

El desarrollo global que data de transformaciones sociales, económicas, culturales y políticas, provoca en muchas ocasiones que desde la academia surjan nuevas discusiones respecto a la evolución de conceptos o teorías; el concepto de participación ciudadana es uno de ellos, pues actualmente se discute si en la actualidad éste, responde ampliamente a la exigencia social y política.

Desde su origen el concepto ciudadanía proviene de la palabra latina *civita*. Sin embargo, este concepto se ha complementado con las transformaciones sociales. La Real Academia define a la ciudadanía como la cualidad y derecho del ciudadano; y define como ciudadano al habitante de un país, cuando tiene reconocida la totalidad de los derechos consagrados en la respectiva Constitución, teniendo derecho a utilizar las garantías de protección de los mismos, los cuales se encuentran establecidos tanto en la norma fundamental, como en la legislación que los desarrolla. (Real Academia Española, 2018).

Como se observa, el concepto inicial es muy corto, pues consiste en otorgar a la persona una condición jurídica para vivir en sociedad, Parada (2009), explica

que la idea clásica de ciudadanía se refería a [...] una condición del hombre, [...] de adquirir y ejercer las virtudes más eminentes del hombre. (Parada, 2009. p. 99).

Hasta el momento el concepto se materializa en un enfoque jurídico en el que se otorga al hombre tal estatus por el ejercicio de sus derechos y deberes que están reconocidos en la Ley. Sin embargo, encontramos opiniones en contraste que asientan que no basta la expresión en una norma jurídica sobre la existencia de derechos y deberes de los ciudadanos.

La dinámica jurídica presenta una forma de construcción de la ciudadanía y como tal, delimita a quienes pertenecen y quienes participan de esa condición, pero no siempre garantiza la inclusión de todos. Al respecto, Helga María Lell (2013), señala que si, como se ha dicho, la ciudadanía se construye a partir de las enunciaciones jurídicas y del reparto que ellas efectúan, y las sociedades multiculturales [como la mexicana] implican características esenciales propias, entonces el discurso normativo también debe readecuarse para trascender la lógica colonial/moderna y readaptarse a la realidad social que impone la multiculturalidad. (Lell, Helga María, 2013, p. 62).

En el caso mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como máximo ordenamiento jurídico en el país, contempla el concepto de ciudadano al enunciar en su artículo 34 que, son ciudadanos los varones y mujeres que, siendo mexicanos, hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

Es así como nuestro país se encuentra en el supuesto de establecer en la norma jurídica el otorgamiento de título de ciudadano, como poseedor de derechos y obligaciones, sin traspasar las fronteras al estado social actual. Los estudiosos de la materia, refieren que el concepto de ciudadano siempre se ha asociado al concepto de comunidad, pues sólo en conjunto los hombres podrán ejercer sus derechos y obligaciones al involucrarse en asuntos de interés colectivo, al ser asuntos que afectan a todos.

3.2.3. Ejercicio de la participación ciudadana

Con mayor frecuencia puede escucharse que se invoca a la ciudadanía a participar para resolver conflictos comunes o para influir en la toma de decisiones. Y puede reducirse a un camino simple, pero existen factores de los individuos en sociedad, tales como el económico, político, social y cultural que hacen la tarea de participación más complicada.

Participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. (Merino, 2013, p. 9).

Al vivir en sociedad, los seres humanos compartimos la responsabilidad de buscar que los propósitos colectivos beneficien a la mayoría y lleven buen cause, por ello es importante la participación de todos en los asuntos de interés público. Poco sirve criticar las acciones que nos desagradan, si no hacemos nada por mejorarlas.

Además, la participación esta relacionada, como lo hemos estudiado, con rendición de cuentas; si nos mantenemos informados y actuamos en favor del beneficio común; este proceso nace de la iniciativa de un individuo en sociedad por inmiscuirse en los asuntos de interés colectivo que en consecuencia le beneficiaran de forma directa; en ese sentido, Merino (2013), manifiesta que, la participación es siempre a un tiempo, un acto social, colectivo, y el producto de una decisión personal. Y no podría entenderse en consecuencia, sin tomar en cuenta esos dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo la voluntad personal de influir en sociedad. (Merino, 2013, p. 9).

Desde la academia se ha reforzado que la participación no solo se centra en el voto, Serrano (2015) citando a Villareal (2010), explica que existen distintos tipos de participación como son la participación, social, comunitaria, política y ciudadana; por

lo que el voto se encuentra inmerso en la participación política y no es el único medio. La autora detalla esta clasificación de la siguiente manera:

1. La participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales (Villarreal, 2010) [...].
2. La participación comunitaria, en la que los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad. Cunill (1997) indica que este tipo de participación corresponde más a las acciones organizadas de autoayuda social. Aquí lo único que se espera del Estado es un apoyo asistencial.
3. La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político, como son los partidos políticos, el parlamento, las elecciones, los ayuntamientos, etcétera [...].
4. La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas), la revocación de mandato (*recall*) y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, son formas de participación ciudadana.

Para nuestro estudio la participación ciudadana es la que contribuye de mejor manera a mejorar el sistema de rendición de cuentas, al involucrarnos en temas directos del Estado es una forma de pedir cuentas sobre la administración de nuestra soberanía. En este sentido Serrano (2015), señala que, la participación ciudadana no aparece mágicamente en un régimen democrático, ya que el Estado

debe construir las condiciones que permitan efectivizarla. Es así que, todo sistema político necesita cuatro requisitos para lograr consolidarla, a saber:

1. El respeto de las garantías individuales.
2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.
3. La información.
4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

En una democracia, como la que vivimos la representación y la participación no pueden concebirse de modo aislado. Pues la participación es una forma de control del poder, mismo que se otorga a los representantes.

Si bien la participación ciudadana no tiene una ruta trazada y el camino recorrido muestra distintas disyuntivas como, que no todos quieren participar, aunque puedan, y no todos pueden hacerlo, aunque quieran, entre más participemos, mejores resultados tendremos; ya que la diversidad de aportaciones enriquecerá las consideraciones para la toma de decisiones.

El reto principal es vencer el desinterés y la apatía de los ciudadanos a participar, como lo señala Merino (2013), quien cree no participar en absoluto en realidad está dando un voto de confianza a quienes toman las decisiones: un cheque en blanco para que otros actúen en su nombre. (Merino, 2013, p.10).

Con base en los estudios de la Cámara de Diputados (2019), hay autores que hablan de niveles de participación, esto significa que clasifican los distintos tipos de participación con base en el grado de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos; lo cual puede ir desde una separación total entre el gobierno y la sociedad, hasta una correspondencia total entre estos dos actores. Al respecto vale la pena mencionar que:

- 1) La participación en la información, implica la posibilidad de acceder permanentemente a información sobre los asuntos públicos, esto con la intención

de contar con una ciudadanía informada y con herramientas para evaluar el trabajo del gobierno.

2) La participación en la consulta, hace referencia a los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para hacer llegar al gobierno sus opiniones acerca de las decisiones que se han tomado. Cabe señalar que el gobierno no está obligado a cambiar su actuación con base en estas opiniones, pero este tipo de relaciones sociedad-gobierno legitiman las acciones de éste último.

3) La participación en la decisión, la cual implica que la sociedad cuente con herramientas para participar en las decisiones que se tomen respecto de asuntos públicos y que su opinión pueda definir el sentido de las medidas tomadas. Es en este nivel donde se pueden implementar las figuras de democracia directa como el plebiscito y el referéndum.

4) La participación en el control, este nivel se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de llevar a cabo algún tipo de fiscalización y evaluación del trabajo gubernamental. Esto con el fin de verificar que lo decidido de manera conjunta por el gobierno y la sociedad se haya llevado a cabo. En este caso, mecanismos como la revocación de mandato y la rendición de cuentas pueden ser de gran utilidad.

5) Participación en la ejecución, en este nivel se puede decir que se da el esplendor de la participación, pues implica la combinación de los anteriores niveles, además de un alto nivel de coordinación y corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.

3.3. Mecanismos de participación ciudadana

Los Mecanismos de participación ciudadana son instrumentos que constituyen el derecho de los ciudadanos a poder involucrarse en los asuntos de interés público, siempre observando las reglas establecidas en la ley. La literatura refiere que además ejercen presión en la formación de la agenda política, ya que permite al ciudadano influir de manera directa en la toma de decisiones.

En la actualidad todas las democracias del mundo tienen instrumentos de participación, siendo el voto el mecanismo de participación por excelencia; sin embargo, la evolución social exige la actualización de las democracias y ocasiona en paralelo la apertura de espacios ciudadanos a la esfera pública deliberativa, que vayan más allá del sufragio. En todos los casos atendiendo a distintas circunstancias políticas, históricas, sociales, culturales, económicas, entre otras.

En México a partir de los años 90's se comenzaron a incluir en las constituciones y leyes locales mecanismos de participación alternos (Olvera, 2009), que sirvieran de vehículo para exigir a los representantes una rendición de cuentas y para que los ciudadanos ejercieran sus derechos, en los que resaltan el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana, iniciativa popular y revocación de mandato.

En breve se conceptualizan estos mecanismos para entender como se caracteriza cada uno, los beneficios que traen a la rendición de cuentas y a nuestro sistema democrático.

3.3.1. Referéndum

Es considerado un mecanismo para preguntar a los ciudadanos sobre temas de gran relevancia, específicos; es decir, “sobre ciertas decisiones que podrían modificar la dinámica del gobierno, o las relaciones del régimen con la sociedad”. (Merino, 2006, p. 37).

Berlin (1997), lo conceptualiza como el “Procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo.” (Berlin, 1997, p. 819).

El marco legal de los referéndums debe establecer criterios en dos cuestiones adicionales que repercuten en su accesibilidad y eficacia [...], la primera se refiere a temas que puedan ser sometidos a votación; (con frecuencia temas como los derechos humanos, seguridad nacional o temas fiscales no pueden ser

sujetos a referéndum). La segunda, tiene que ver con los requisitos legales, tanto para convocar como para calificar el sentido del resultado. (Bravo Escobar, 2011).

3.3.2. Plebiscito

El plebiscito es el antecedente histórico del referéndum. En sus orígenes, fue establecido por las autoridades de la antigua Roma como una forma de legitimar sus decisiones ante la asamblea de plebeyos y posteriormente, se consolidó para definir problemas de Soberanía. Como establece Merino, “ propone a la sociedad la elección entre dos posibles alternativas”. (Merino, 2006, p. 63).

Entonces, este mecanismo comprende la participación de los ciudadanos integrantes de una sociedad sobre decidir si aceptan o rechazan alguna propuesta del gobierno, (particularmente decisiones).

3.3.3. Consulta ciudadana

Es un mecanismo de comunicación entre el gobierno y la sociedad mediante el cual el primero toma el pulso de la segunda con respecto de un tema específico de interés general. (Merino, 2006). Este instrumento es uno de los más socorridos, justamente porque aborda temas concretos de política pública y porque es de carácter no vinculante. Además funciona en todos los distintos órdenes de gobierno. (Bravo Escobar, 2011).

En este sentido, la consulta popular permite a los ciudadanos incidir en el debate y las decisiones que adoptan los órganos representativos de un Estado. Y mantiene conductos de comunicación entre el gobierno y sociedad (Merino, 2006). Se entiende que, esta consulta no se manifiesta sobre una decisión legislativa, sino en un acto administrativo o una decisión política.

3.3.4. Iniciativa Popular

Este mecanismo abre la posibilidad a que ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo; derivado del hartazgo social de la autonomía y la poca empatía de los ciudadanos con sus representantes, entonces surge la premisa: si los representantes no pueden desempeñar su encargo con eficiencia y eficacia los ciudadanos podrán intervenir en cualquier momento.

Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. “Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de alguna ley o parte de ella”. (Berlin, 1997, p. 503).

Con regularidad este mecanismo depende del número de firmas que estime la ley que se deben reunir para su procedencia.

3.3.5. Revocación de mandato

Este mecanismo, aplica la misma premisa de la Iniciativa Popular, en caso de que algún representante no desempeñe su encargo con la suficiente competencia, la ciudadanía podría interrumpir su mandato.

Podemos concluir, que los mecanismos de participación ciudadana antes descritos comparten los siguientes aspectos:

- Son mecanismos de participación ciudadana directa. (porque la intervención de los ciudadanos, como su nombre lo indica, es de forma directa al proceso).
- En los tres casos, puede convocar el poder ejecutivo, legislativo o la ciudadanía.
- Por lo general, se desempeñan como mecanismos no vinculantes.
- Pueden restringirse en temas como los fiscales o de derechos humanos.

- Para su aprobación estipulan requisitos de votación (mayorías o porcentajes).

Cabe señalar que las anteriores modalidades de mecanismos de participación ciudadana no son las únicas, cada gobierno ha establecido conforme a las demandas sociales y el entorno en que se encuentren, la instrumentación de uno o varios de ellos, y como se puede apreciar desde sus conceptualización, no se trata solo de temas electorales, sino que van más allá.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

En el presente capítulo se desarrolla el análisis sobre la participación ciudadana en México, para ello, partimos de la descripción de los entes responsables y del estatus de los trabajos legislativos en la materia a nivel federal, identificando la existencia de diversas propuestas de Ley en el Congreso de la Unión, las cuales tienen como objeto la reglamentación de la participación ciudadana.

Asimismo, se realizó el análisis comparativo de la participación ciudadana, en las legislaciones locales, para lo cual, se consultaron los ordenamientos jurídicos en materia de participación ciudadana de los 32 estados que componen la República Mexicana, identificando en cada uno de ellos, el año de entrada en vigor de la ley respectiva, así como los mecanismos de participación ciudadana que cada estado contempla en sus ordenamientos jurídicos, como instrumentos que permitan a los ciudadanos influir en la esfera pública.

Además, se efectuó una búsqueda de casos específicos en donde el gobierno federal mexicano ha puesto en marcha mecanismos de participación ciudadana, lo que ha sido un ejercicio enriquecedor, ya que permitió estudiar el comportamiento de los sujetos al llevar al escenario práctico este tipo de instrumentos.

Finalmente se presentan los hallazgos encontrados para el caso de Puebla, ya que el legislativo local también cuenta con su trayecto de propuestas para formalizar la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana, la cual reglamente jurídicamente los mecanismos y los procedimientos que se deben observar para su correcto desempeño. Lo que entre otros, permite observar el campo de acción no solo para el legislador, sino para los ciudadanos.

4.1. Análisis legislativo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 34 que adquieren la condición de ciudadanos los varones y mujeres que, siendo mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir; por lo que, se puede asociar el termino de ciudadano como el sujeto poseedor de derechos y obligaciones para vivir en sociedad. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2017).

De tal forma que, el ciudadano es el sujeto poseedor de derechos y obligaciones que cuenta con la facultad de ejercer su ciudadanía al momento de poner en práctica dichos derechos y obligaciones que, siguiendo la teoría tradicional puede ser participando en los asuntos civiles, políticos o sociales.

Además, el impacto que la participación ciudadana tendría de contar con canales efectivos puede por sí lograr avances efectivos no solo en la rendición de cuentas, como uno de los elementos esenciales de una democracia, sino que, la esfera de asuntos de interés colectivo tendría un carácter legítimo, ya que los ciudadanos tendrían la oportunidad de conocer y formar parte de las decisiones de interés general.

Una forma de garantizar dicha participación ha sido a través de leyes que regulan la participación ciudadana, ya que al existir una norma que prevee y regula canales tanto institucionales como ciudadanos para incidir en los asuntos de interés permite que la confianza ciudadana se refleje en una participación efectiva.

México como república federal, con un sistema democrático ha empujado en la vida legislativa de sus estados integrantes, la inclusión de marcos legales que contemplen y regulen los instrumentos, mecanismos y formas en que sus ciudadanos puedan incidir en la vida pública, así se establecen Leyes en la materia. Como lo apunta Serrano Rodríguez (2015), un marco jurídico obliga a los integrantes de los órganos de gobierno a incluir a la sociedad en las diversas acciones que realizan, pero de nada sirve una legislación si no existen las instituciones que posibiliten la aplicación de esta ley.

De manera que, aún se contemplen leyes, códigos, reglamentos o cualquier norma escrita en el derecho vigente de un Estado, es indispensable que el sistema de gobierno camine a la par, de manera congruente para establecer una relación participativa con la sociedad en su conjunto, creando la certeza en los ciudadanos de que las instituciones realizan sus tareas de manera adecuada y que favorecen en todo momento el interés general.

4.1.1. Trabajo legislativo en materia de participación ciudadana en el orden jurídico federal

Las tareas legislativas a nivel federal en nuestro país, las realiza el Congreso de la Unión, el cual, conforme a lo establecido por la Constitución es el órgano depositario del Poder Legislativo y se divide en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores; en el presente capítulo se realiza un análisis del estatus en que se encuentran las leyes a nivel federal en materia, así como otras prácticas de participación ciudadana.

Como primer punto, se realizó la búsqueda de un ordenamiento legal de orden federal que reglamente esta materia en particular, y que formalice y homologue los mecanismos de aplicación para los estados de la república; sin embargo al respecto no se encontró ninguna Ley aprobada denominada de la participación ciudadana o similar; por lo que, se confirma la ausencia de un marco legal federal o general vigente.

Enseguida al buscar otras leyes relacionadas con la participación ciudadana encontramos la Ley Federal de Consulta Popular, la cual se encuentra vigente; fue publicada en marzo de 2014 para su entrada en vigor y de su contenido se pueden desprender los puntos de relevancia siguientes:

- Es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece como derecho de la

ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional.³

- Su objeto es regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.
- En su contenido la ley, define a la consulta popular como el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

Por otra parte, es conveniente mencionar las tareas desempeñadas por el Poder Legislativo de nuestro país en esta materia, pues tanto el Senado de la República como la Cámara de Diputados, cuentan con Comisiones, las cuales son órganos técnicos legislativos, se dividen por materias y son integrados por legisladores que representen distintos grupos parlamentarios, y su función es realizar el análisis de los asuntos que se les turnan.

Dentro de la actual conformación de órganos técnicos en el Senado, se cuenta con uno denominado “Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana”, la cual es la encargada de estudiar las iniciativas y demás temas turnados con respecto a estos tres temas, por lo que, dentro de sus quehaceres es la responsable de atender el principal tema de estudio del presente

³ Artículo 35, fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Son derechos de la ciudadanía. (...) Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente: Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de: a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia regional competencia de la Federación, los ciudadanos de una o más entidades federativas, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan, en los términos que determine la ley.

trabajo, la participación ciudadana. (Senado de la República, 2019, <https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/>).

Como ya se mencionó al momento de la presente investigación no se encontró alguna Ley Federal de Participación Ciudadana vigente, pero este vacío legislativo no implica que no existan propuestas de iniciativas legislativas que propongan la inclusión de mecanismos de participación ciudadanas en los ordenamientos legales ya existentes o que incluso planteen la creación de una Ley Federal de Participación Ciudadana.

Al realizar la consulta, se encontró que, en la Cámara de Senadores tan solo en la LXIV legislatura hay más de 40 iniciativas presentadas en la materia, las cuales están pendientes de ser dictaminadas. Tal es el caso de la iniciativa presentada en 2018, por la Senadora del Partido Acción Nacional (PAN), Martha Cecilia Márquez Alvarado, quien presentó un “Proyecto de decreto por el que se reforma la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de incorporar y reglamentar mecanismos de participación ciudadana a nivel federal; Proyecto de Decreto por el que se reforma el inciso n) del artículo 54 y se deroga el inciso d) del artículo 289 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; se reforman, adicionan y se recorren en lo subsecuente diversas disposiciones de la Ley General en Materia de Delitos Electorales; y se crea la Ley de Participación Ciudadana y se abroga la Ley de Consulta Popular”. (https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/87173).

De la revisión realizada a la iniciativa antes referida, se observa que, propone una afectación a distintos ordenamientos legales con la intención de reglamentar la Participación Ciudadana en el país: propone reconocer en la Carta Magna los mecanismos de Participación Ciudadana, determinar que el Instituto Nacional Electoral (INE), sea el encargado de conducir los procesos de participación ciudadana.

Además esta iniciativa, propone crear una Ley Federal de Participación Ciudadana, la cual tiene por objeto reglamentar los instrumentos de participación

ciudadana en el orden federal, así como establecer los procedimientos, términos, medios de impugnación y los mecanismos para realizarlos.

Esta iniciativa de Ley, incluye como mecanismos de participación ciudadana el Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular y Consulta Popular, establece que las sanciones correspondientes se aplicarán de acuerdo a lo estipulado en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y, además en caso de su aprobación abrogaría a la actual Ley Federal de Consulta Popular.

La Iniciativa fue turnada a las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación del Ciudadana; y a la de Estudios Legislativos, y a la fecha, se encuentra pendiente de ser discutida y dictaminada; cabe hacer mención que la legisladora proponente forma parte de la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, lo que no ha sido situación que beneficie para el trámite.

Por su parte, en la Cámara de Diputados, la situación no es muy distinta; ésta cuenta también con un órgano legislativo en materia, denominado “Comisión de Participación Ciudadana”, mismo que tiene como antecedente de creación la Legislatura LVI (1994-1997) en la que funcionó como Comisión Especial y fue hasta el año 2000 en que el Pleno aprobó su función como Comisión Ordinaria.

Esta Comisión, desde hace más de dos décadas ha llevado a cabo trabajos en pro de la democracia participativa, como el Foro Nacional de Participación Ciudadana, celebrado en el año 2001, en el que participaron legisladores locales de toda la nación, realizado en 11 etapas regionales, con más de 3000 participantes, y como resultado 416 propuestas sobre el tema, y que prometían ser revisadas para la construcción de Proyectos Legislativos; además se presentaron al menos 8 iniciativas de reforma a la Constitución Política Federal con el fin de establecer mecanismos de participación ciudadana; sin que a la fecha se vieran materializados.

(Cámara de Diputados, 2019
<http://www.diputados.gob.mx/comisiones/particip/ciudadan/boletin5a.htm>).

De acuerdo con Olvera, (2009) a nivel federal hay un gran vacío legislativo tanto de mecanismos de democracia directa como de instancias de participación

ciudadana; pero este vacío no se debe a la carencia de iniciativas legislativas, pues existen más de cien iniciativas a la fecha, relacionadas a estos temas que están pendientes de dictamen; lo que señala el autor como una decisión política, de miedo a abrir una caja de pandora.

4.1.2. Ejercicios de participación ciudadana en México

México se encuentra en continua pero pausada evolución en participación ciudadana, recientemente se han puesto en marcha mecanismos e instrumentos para permitir esquemas de involucramiento con proyectos prioritarios de la actual administración federal.

Como se mencionó con antelación, la Ley Federal de Consulta Popular, aprobada en 2014 y vigente a la fecha, reglamenta el proceso en que los ciudadanos mexicanos pueden participar a través de la consulta para emitir su opinión respecto a temas de interés general para los mexicanos.

Al momento se han realizado algunas prácticas de consultas ciudadanas, bajo el fundamento de la normatividad de esta Ley, los ejercicios se han mostrado en la práctica a través de consultas ciudadanas, con el idealismo de incluir al pueblo en la toma de decisiones, a continuación se narran algunos casos.

4.1.2.1. Caso “Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México” (NAICM)

El actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Benito Juárez, es un aeropuerto de tipo público/militar, y se ha convertido en uno de los más transitados de México y América Latina al transportar en los últimos años alrededor de 50 millones de pasajeros por año; debido a la alta demanda, el Aeropuerto de Toluca se ha convertido en una alternativa, por lo que desde el año 2015 la entonces administración federal emprendió trabajos para atender dicha demanda

determinando necesaria la construcción de un Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), el cual estaría ubicado en la zona federal del antiguo lago de Texcoco. (Forbes, 2018, <https://www.forbes.com.mx/inicia-la-consulta-ciudadana-sobre-el-futuro-del-nuevo-aeropuerto/>).

Sin embargo, pasadas las elecciones de 2018 en México, el mandatario federal electo determinó que, antes de continuar los trabajos del Nuevo Aeropuerto en Texcoco, se debería someter a la opinión pública dicho proyecto; los ciudadanos podrían decidir a partir de la interrogante: “Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿cuál opción piensa usted que sea mejor para el país? y, deberían elegir entre dos opciones: “1. Reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca, y construir dos pistas en la Base Aérea de Santa Lucía” o “2. Continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”. (Gobierno de México, 2019, <https://www.mexicodecide.com.mx>).

Posteriormente, la consulta ciudadana se llevó a cabo del 25 al 28 de octubre de 2018, para lo que se instalaron mas de 1,000 mesas de votación en 538 municipios de los 32 estados del país, en los que se repartirían las boletas en las que los ciudadanos podrían expresar su opinión presentando solo su credencial de elector como documento de identificación válido, que serviría para que los responsables de las mesas registrarán la participación y se evitara la duplicidad de votos. (Gobierno de México, 2019, <http://www.resultados.mexicodecide.com.mx/>).

Por otra parte, los detalles de la consulta los proporcionó el coordinador de Comunicación Social de la administración entrante, quien informó a través de medios de comunicación que el encargado de la consulta sería un Consejo Ciudadano conformado por expertos, los encargados de las mesas de votación serían ciudadanos voluntarios y, en cuanto al conteo de los votos se informó que estaría a cargo de la Fundación Arturo Rosenblueth.

Al respecto, la información a la que los mexicanos deberíamos acceder para conocer los detalles de las dos opciones a elegir, se debía acceder a la página de internet www.mexicodecide.com.mx, así como en redes sociales Twitter, Facebook y YouTube; en estas páginas se encontraban argumentos de ubicación, construcción, costos, impacto ambiental, estatus de las aerolíneas, entre otros detalles, que había proporcionado un grupo de expertos que conformaron un Consejo asesor.

Pasados los días destinados para el ejercicio de la consulta ciudadana, de acuerdo con la página oficial de “México Decide”, como resultado de esta primera consulta, con la participación de 1, 067, 859 ciudadanos, se concluyó que los participantes se inclinaron por la primera opción: 1. “Reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca, y construir dos pistas en la Base Aérea de Santa Lucía” al contar con el 69.95% de los votos. (Gobierno de México, 2019, <https://lopezobrador.org.mx/temas/mexico-decide/>).

En cuanto hace a la experiencia de la consulta popular las opiniones eran tremendamente discordantes, en un extremo estaban quienes aplaudieron el ejercicio de participación de los ciudadanos en temas de interés público; y por otra parte, quienes señalaron de torcido e inservible dicho ejercicio; los primeros argumentaron que era el inicio de prácticas de gobierno participativo que abriría un nuevo ciclo de gobierno y que a la vez se sentían tomados en cuenta para la toma de decisiones, mientras que, los segundos señalaron diferencias en el proceso.

Por lo que una vez iniciada la nueva administración federal, se dio a conocer por parte del gobierno federal la cancelación oficial del Proyecto denominado Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM), y que en su lugar se iniciaría con la construcción de dos pistas en la Base Aérea Militar de Santa Lucía; no se puede exceptuar mencionar que dicha decisión causó una gran polémica internacional.

Pese a toda opinión, el gobierno fue claro y bajo el argumento de ejecutar los deseos de los ciudadanos se ordenó iniciar los trabajos para la opción ganadora de

aquella consulta popular y reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca, y construir dos pistas en la Base Aérea de Santa Lucía.

4.1.2.2. Caso Proyecto de Desarrollo Tren Maya

El “Proyecto de Desarrollo Tren Maya” es el proyecto de transporte que la administración 2018-2024 federal tiene planeado ejecutar, se tratan de 1,500 kilómetros de tramo ferroviario que conectarán las principales regiones de la península de Yucatán, dicho proyecto fue anunciado desde la campaña del presidencial electo, por lo que una vez declarada su victoria electoral, afirmó la puesta en marcha de dicho proyecto.

En este caso, el 15 de noviembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la “CONVOCATORIA al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya”. En este documento oficial se plantea de manera general el proceso para participar, dirigido a las autoridades, instituciones y ciudadanos en general ubicados en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, lo anterior al ser los estados en los que se desarrollaría el proyecto.

En su contenido, dicha convocatoria establece que el proceso se llevará a cabo del 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2019, se designó como autoridad responsable al Fondo Nacional de Fomento Turístico, (FONATUR); se estableció además un Órgano Garante (Subsecretaría de Desarrollo Democrático, Participación Social y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación), un Órgano Técnico (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, encargado de orientar y garantizar el adecuado desarrollo de la Consulta), un Comité Técnico Interinstitucional (distintos representantes de las instancias de gobierno encargadas de atender a pueblos y comunidades indígenas) y Observadores (considerando la participación de instancias tanto nacionales como internacionales especializadas en

derechos humanos y de pueblos indígenas). (Diario oficial de la Federación, 2019, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579050&fecha=15/11/2019).

Además, la CONVOCATORIA señala que el proceso se desarrollaría en las etapas siguientes:

1. Etapa de Actos Previos: consta de Asambleas Regionales Consultivas en 15 regiones indígenas; un Protocolo de Consulta Libre, el cual contiene la reglas y principios mínimos del proceso.
2. Etapa Informativa: se refiere a la comunicación y difusión del Proyecto; la realización de 15 Asambleas Regionales Consultivas.
3. Etapa deliberativa: concluidas las Asambleas, los representantes de las comunidades indígenas celebrarán reuniones independientes con sus integrantes para deliberar y construir sus propuestas al Proyecto.
4. Etapa consultiva: 15 Asambleas Regionales Consultivas a celebrarse entre el 14 y 15 de diciembre de 2019, para reunirse con las autoridades de las comunidades consultadas y conocer todas sus opiniones.
5. Seguimiento: En las Asambleas se designa una Comisión de Seguimiento y Verificación y será el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas el encargado de darle seguimiento oportuno.
6. Otros mecanismos de recepción de propuestas y planteamientos: las autoridades, representantes de comunidades indígenas, ciudadanos de las comunidades afectadas podrán remitir toda clase de propuestas al correo electrónico: derechosindigenas@inpi.gob.mx.

En cuanto a las sedes y fechas de la Consulta Indígena se programaron en los estados: 1 Asamblea en Chiapas, 1 en Tabasco, 4 en Campeche, 5 en Yucatán y 4 en Quintana Roo; en cada una, señala dos fechas, una para la fase informativa y otra para la fase consultiva.

Por otra parte, se considera el Ejercicio Participativo Ciudadano, el cual consta de la instalación de Módulos de Participación Ciudadana, el día 15 de diciembre de 2019, en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo;

se convoca a los ciudadanos en general de estos estados a emitir su opinión a través de papeletas.

En este caso, la boleta de consulta, incluiría 10 planteamientos a los que solo se debería contestar Si, en caso de estar de acuerdo y No, en caso de estar en desacuerdo, siendo los planteamientos los siguientes:

1. Construir el Tren Maya.
2. Conectar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico para desarrollar el Istmo de Tehuantepec, Oaxaca.
3. Construir una refinería en Dos Bocas, Tabasco.
4. Plantar árboles frutales y maderables.
5. Aumentar al doble la pensión a adultos mayores de 68 años.
6. Otorgar becas y capacitación laboral a jóvenes.
7. Becas a todos los estudiantes de las escuelas públicas de nivel medio superior.
8. Pensionar a un millón de personas con alguna discapacidad.
9. Garantizar atención médica y medicinas a la población.
10. Proveer cobertura gratuita de Internet en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas en todo el país.

De acuerdo con, la página oficial de la consulta, se instalaron 268 casillas, de las cuales todas fueron capturadas y al 16 de diciembre de 2019 se tenía como resultado que, se obtuvo una participación de 100, 940 ciudadanos, de los cuales 93, 142, es decir el 92.27% de los votantes están de acuerdo en que se construyera el Proyecto Integral del Tren Maya, contra 7, 517, el 7.45% de votos en contra de la construcción del Proyecto; además se informaron 281 votos nulos. Como resultado de dicha consulta, se determina la puesta en marcha del Proyecto de Desarrollo Tren Maya, y en enero de 2020 iniciar con las licitaciones. (Gobierno de México, 2019, <http://www.resultados.mexicodecide.com.mx/>).

Al respecto, podemos observar que, se concluye en base a la normatividad realizar esta consulta, aunque a diferencia del caso del Aeropuerto se contó con mayor reglamentación como las bases publicadas en el Acuerdo.

Sobre el particular, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), luego de participar como Observador Internacional en el proceso, emitió un comunicado al respecto, en el que señaló que:

- El proceso de la consulta indígena no había cumplido con los estándares internacionales de la materia.
- La convocatoria, el protocolo y la información presentada sólo hacían referencia a los posibles beneficios del proyecto y no a los impactos negativos que pudieran ocasionar.
- Se observó que las personas participantes manifestaban su conformidad con el proyecto, como medio para recibir atención a necesidades básicas como agua, salud, educación, trabajo, vivienda, medio ambiente sano y cultura, lo que afecta el carácter libre de la consulta.
- La metodología del mismo no haya sido construida y acordada con las comunidades involucradas.
- Baja participación y representación de las mujeres indígenas en el proceso. (Naciones Unidas México, <http://www.onu.org.mx/el-proceso-de-consulta-indigena-sobre-el-tren-maya-no-ha-cumplido-con-todos-los-estandares-internacionales-de-derechos-humanos-en-la-materia-onu-dh/>).

Si bien, estos resultados señalan áreas de oportunidad, también reconocen el esfuerzo del Gobierno de México para garantizar los derechos de los pueblos indígenas; la relación, información y comunicación con las comunidades, lo que da inicio a un nueva forma de participación.

A la fecha, existe una diversidad de opiniones al respecto de los proyectos y muchas críticas a los procesos de Consulta Ciudadana empleados, se dividen los que apoyan y celebran la implementación de estos mecanismos y quienes están en contra; lo que es irrefutable es que las decisiones están tomadas y será la historia y los ciudadanos informados los únicos responsables de juzgar estas decisiones y mecanismos de involucramiento del electorado en la toma de decisiones.

Para este trabajo abonan como casos prácticos del tema de estudio, de cual se puede inferir que pese a la existencia de ordenamientos legales en la materia, existen siempre casos de particularidad que atañen a las formas de sociedad, por ello la responsabilidad de quienes construyen y confeccionan las Leyes, deben siempre apuntar a los cuadros más completos de inclusión.

4.1.3. Marco legal aprobado a nivel Nacional

La democracia directa emergió desde la sociedad civil y fue promovida por actores políticos, según la opinión de algunos académicos; a principios de 1900 en México se comenzó a reglamentar la participación ciudadana y distintos gobiernos locales comenzaron a incluir en sus constituciones y leyes orgánicas mecanismos de participación. (Ziccardi, 2004). Una vez que se adoptó este modelo, se inició con un proceso de imitación legal extendido por todo el país, para 2001 ya habían 13 estados con leyes de participación ciudadana (Alarcon, 2002). En 2006 se tenían a 28 estados con esta condición (Gamboa y García, 2006).

Para el presente trabajo se realizó un análisis de las legislaciones locales y su estatus actual, para ello, se presenta el siguiente un cuadro que refleja la situación actual de los 32 Estados de la República Mexicana en relación con su legislación en materia de participación ciudadana, se describe en cada caso, el nombre del ordenamiento jurídico con el que cuenta, el año en que se publicó y los instrumentos que cada una contempla como mecanismos de participación ciudadana.

Tabla no. 2. Comparativo de leyes estatales en materia de participación ciudadana

ESTADO	ORDENAMIENTO JURÍDICO	AÑO	MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Ciudadana • Consulta de Revocación de Mandato • Presupuesto Participativo • Cabildo Abierto • Consulta Ciudadana • Comités Ciudadanos
Baja California	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Ciudadana • Consulta Popular
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur	2017	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Ciudadana • Consulta Ciudadana • Colaboración Ciudadana • Difusión Pública • Audiencias Públicas • Contralorías Ciudadanas o Social • Organización en Comités de Vecinos • Observatorios Ciudadanos
Campeche	Iniciativa para crear la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Campeche	No aprobada	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Consulta
Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referendo • Iniciativa Popular • Colaboración Comunitaria • Audiencia Pública
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Popular • Plebiscito • Referéndum

Chiapas	Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas Reglamento de la Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas	2009	<ul style="list-style-type: none"> • Asambleas de barrios
	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Audiencia Pública • Consulta Popular
Chihuahua	Ley de Participación Ciudadana de Chihuahua	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Iniciativa Ciudadana • Revocación de Mandato
Ciudad de México	Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	2004	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referendo • Iniciativa Popular • Consulta Popular • Colaboración Ciudadana • Rendición de Cuentas • Difusión Pública • Red de Contralorías Ciudadanas • Audiencia Pública • Recorridos del Jefe delegacional • Organizaciones Ciudadanas • Asamblea Ciudadana
Durango	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Consulta Popular
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	2002	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Popular • Plebiscito • Referéndum • Referéndum Constitucional
	Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato	2002	

Guerrero	Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Consulta Ciudadana • Colaboración Ciudadana • Rendición de Cuentas • Difusión Pública • Audiencia Pública • Recorridos del Presidente Municipal • Asamblea Ciudadana
Hidalgo	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo	2015	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Ciudadana • Consulta Popular • Audiencia Pública
Jalisco	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Iniciativa Ciudadana
México	Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de México	2016 No aprobada	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Consulta Popular • Referéndum • Consulta Ciudadana • Presupuesto Participativo • Ratificación de Mandato • Comparecencia Pública • Debate Ciudadano • Auditoría Ciudadana • Iniciativa Ciudadana • Proyectos Sociales • Colaboración Popular • Asambleas Ciudadanas
Michoacan	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Iniciativa Popular
	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacan de Ocampo	2015	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Ciudadana • Referéndum • Plebiscito • Consulta Ciudadana • Observatorio Ciudadano • Presupuesto participativo

Morelos	Ley Estatal de Participación Ciudadana. Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	2017	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Consulta Ciudadana • Colaboración Ciudadana • Rendición de Cuentas • Difusión Pública • Audiencia Pública
	Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	2011	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa popular
Nayarit	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Iniciativa Popular
Nuevo León	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León	2016	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta Popular • Consulta Ciudadana • Iniciativa popular • Audiencia Pública • Contralorías sociales • Presupuesto participativo • Revocación de mandato
Oaxaca	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Revocación de mandato • Audiencia Pública • Cabildo en sesión abierta • Consejo Consultivo Ciudadano
Puebla	Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla	2015 No aprobada	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Consulta Popular • Consejos Ciudadanos • Rendición de Cuentas • Audiencias Públicas • Asambleas Ciudadanas
Querétaro	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa ciudadana • Consulta vecinal • Obra Pública con Participación Ciudadana

Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Consulta popular • Iniciativa ciudadana • Silla ciudadana • Consulta vecinal • Presupuesto participativo • Audiencias vecinales
San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí	2008	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito
	Dictamen de Ley de Consulta y Participación Ciudadana	2018 No se ha aprobado en pleno	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificación de mandato • Comparecencia Pública • Auditoría Ciudadana • Proyectos Sociales • Presupuesto Participativo
	Ley de Consulta Indígena para el Estado de San Luis Potosí	2010	<ul style="list-style-type: none"> • Consulta Indígena
Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa	2012	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Ciudadana
Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora	2011	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Consulta Vecinal • Consulta Popular • Presupuesto Participativo • Agencias de Desarrollo Local • Comités de participación ciudadana
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco	2007	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular

Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular • Consulta Vecinal • Colaboración Vecinal • Unidades de Quejas y Denuncias • Difusión Pública • Audiencia Pública • Recorridos de los Presidentes Municipales • Consulta Popular
Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	2009	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa Popular • Consulta Popular • Plebiscito • Referéndum • Voz Ciudadana en el Cabildo
Veracruz	Ley del Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	2000	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Iniciativa popular
	Reglamento de Participación Ciudadana	2004	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa popular • Consulta pública • Audiencia ciudadana • Asamblea comunitaria
	Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto	2018	<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia pública • Cabildo a sesión abierta • Asamblea Vecinal
Yucatan	Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán	2007	<ul style="list-style-type: none"> • Plebiscito • Referéndum • Iniciativa Popular
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas	2001	<ul style="list-style-type: none"> • Referéndum • Plebiscito • Iniciativa Popular

Fuente: Elaboración propia con base en los portales electrónicos de cada Estado.

Como se muestra en la tabla anterior, en el orden estatal es visible un interés general en promover e implementar ordenamientos jurídicos que reglamenten e involucren la participación ciudadana; se puede observar que, actualmente todos los estados cuentan con al menos una iniciativa presentada que propone crear una Ley de Participación Ciudadana.

En el ámbito local, una vez introducida esta fiebre de fortalecer a la democracia con mecanismos que involucran a la sociedad, los estados comenzaron con esta tarea; fue en 1995 cuando se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana, la primera ley local del nuevo ciclo, en ella solo se reconocía la figura de “Consejeros Ciudadanos” y fue hasta 1998 cuando se legisló para introducir en ella los mecanismos de democracia directa: plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, entre otros. (Olvera, 2009).

Como se describe, la Participación Ciudadana es un eje de la democracia que en México desde hace casi dos décadas atrás se centró en las agendas legislativas de los estados, y que, de manera histórica ha evolucionado y cobrando mayor eco. Por lo que es notorio que dichas disposiciones se han colocado en las demandas de los gobernados y por lo tanto, en las agendas políticas de distintas corrientes.

Las reglas y formas en que los mecanismos que cada Ley contempla son distintas para cada estado, lo que resulta natural de toda norma jurídica; se establecen de acuerdo a la temporalidad y condiciones de cada sociedad y en algunos casos se prevén también los usos y costumbres de cada lugar, lo que enriquece y respeta el compartamiento de cada grupo.

Sin embargo, pese a la oleada legislativa en la materia, la tabla en comento refleja que a la fecha aún hay estados que no cuentan con un ordenamiento aprobado y vigente que regule de forma particular la participación ciudadana, los cuales son: Campeche, México y Puebla; en los tres casos, se encontrarán iniciativas presentadas a sus Órganos Legislativos, mismas que no han tenido el

trámite legislativo correspondiente para su aprobación en Pleno de sus Congresos y en consecuencia la correspondiente entrada en vigor.

Del análisis realizado a las legislaciones locales, se encontró que tan solo 12 estados de los 32, introducen el concepto de participación ciudadana, para determinar a los gobernados sobre la materia en particular, además de estas 12 leyes, solo la ley del estado de Michoacán, establece en su definición a la participación ciudadana como “un derecho y una obligación de los ciudadanos”, en los demás casos se refieren al término como un derecho de los ciudadanos.

Por otra parte, la gran mayoría de los estados contemplan como mecanismos el Plebiscito y Referéndum, pues a excepción de los estados de Hidalgo y Nuevo León, todos los demás los integran en sus legislaciones; le siguen la Iniciativa Popular y la Consulta Popular; para el primer caso todos los estados, con excepción de Oaxaca y San Luis Potosí consideran a la Iniciativa Popular en sus ordenamientos, mientras que a la Consulta Popular la dejan fuera los estados de Colima, Coahuila, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Si bien es un gran logro contar con este tipo de leyes que reglamentan los derechos de participación de los asuntos de interés en los estados, se debe reconocer que en la práctica no es tan sencillo, ya que los requisitos que se establecen para acceder a dichos mecanismos, en su mayoría suelen convertirse en una barrera; uno de ellos es el número de firmas que se requiere para acceder a cada mecanismo, para muestra la Ley del Estado de Tlaxcala establece que el plebiscito podrá ser solicitado por el 25% de los electores del Estado o la Ley de Tabasco establece que para la promoción del Referéndum, podrá ser con el 10% de los ciudadanos de la lista nominal del Estado.

Lo anterior se vuelve un proceso inaccesible, ya que los ciudadanos interesados en promover estos mecanismos tendrían que invertir mucho tiempo, esfuerzo y dinero en poder reunir ese número de firmas; tan solo en los procesos

de votación se estima que el porcentaje de participación ciudadana alcanza apenas el 50%; estos mecanismos se casi imposibles para un ciudadano común.

Por otra parte, llama la atención la Ley del Estado de Coahuila que describe en su articulado como objeto de la Ley “Fomentar, promover y salvaguardar el derecho de los ciudadanos y habitantes coahuilenses, para participar en la vida pública; fomentar, promover y regular la organización y participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones fundamentales, a fin de que el gobierno y comunidad promuevan e instrumenten demandas comunitarias, establezcan mecanismos de control comunitario para garantizar el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público, colaboren de manera plural, constructiva y corresponsable en la planeación, ejecución, vigilancia y evaluación de la función pública; y finalmente, fomentar, promover e instrumentar una política de desarrollo comunitario. (Congreso del Estado de Coahuila, 2019, http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa112.pdf)

Destaca por la forma de contemplar las distintas aristas que se han trabajado a lo largo del presente trabajo, por una parte reconoce como derecho de los ciudadanos del estado el participar en la vida pública; puntualizan la obligación del gobierno para que promueva y atienda las demandas ciudadanas y participen en la rendición de cuentas al revisar la planeación, ejecución y reconocer el momento en que los ciudadanos evaluaran el desempeño de las autoridades. Además esta entidad incentiva a los ciudadanos en su Ley a poner a la participación ciudadana como una cultura de práctica permanente.

En una democracia, el respaldo de una mayoría es condición necesaria para el cambio, en el caso de las Leyes de participación ciudadana en los estados, la literatura refiere que surgen en el marco del proceso de cambio político local, con elecciones más competitivas, la conformación de gobiernos sin mayoría y una opinión pública más demandante. (Zayas y León, 2007, p. 185).

La gran interrogante entonces sería por qué en los estados han existido gobiernos que promueven estas leyes y en el plano federal no se ha realizado. Los

estudiosos de la materia opinan que, al momento se han aprobado en Estados donde los gobiernos están divididos, por lo que existe una presunción de que pudieran no tomarse en serio estos mecanismos como una verdadera apertura a la voluntad ciudadana, sino que responde a la competencia política de inclusión de figuras e instituciones que atraigan mayores electores. (Olvera, 2009). Parecen ser producto de época, y que, ningún estado quiere parecer rezagado en materias normativas, sin que se vea en la práctica un verdadero compromiso democrático.

4.1.4. Participación ciudadana: el caso del estado de Puebla

Como se ha repasado con antelación la ciudadanía es una condición plasmada desde la Constitución federal, que otorga derechos y obligaciones a la persona, del mismo modo, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en su artículo 3, establece que la Soberanía es ejercida por el pueblo [ciudadanos], por medio de los Poderes del Estado; para ello, se confiere a los ciudadanos el derecho y la obligación de participar de manera corresponsable en la elección de sus representantes.

Para su aplicación, este marco normativo establece en su artículo 19, que son ciudadanos del Estado los poblanos hombres y mujeres de nacionalidad mexicana, que residan en la Entidad [que hayan] cumplido dieciocho años; y [tengan un] honesto de vivir. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2018).

Por otra parte, el Congreso del Estado de Puebla, cuenta también con un órgano técnico legislativo que atiende los temas en materia; el cual es de reciente creación, pues fue en la LIX Legislatura que el Pleno aprobó su integración; surge en 2014 al denominarse “Comisión de Participación Ciudadana” y posteriormente en 2017 se modificó a “Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción”, y tiene de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, la función de

atender entre otros temas, el de adecuar el marco jurídico local en materia de participación ciudadana, con la finalidad de realizar modificaciones y armonizaciones necesarias para implementar los instrumentos que correspondan a la materia. (Congreso del Estado de Puebla, 2018, http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&task=category&id=193:participaci%C3%B3n-ciudadana-y-combate-a-la-corrupci%C3%B3n).

Además, desde el 2009 la Constitución Local, en su artículo 20, fracción I, de establece que “Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado: I.- Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia.” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2017). Por lo que en el estado de Puebla, se contemplan mecanismos de participación ciudadana.

Ahora bien, como se menciona en el apartado anterior, derivado del análisis realizado a la legislación se desprende que el Estado de Puebla no cuenta con un ordenamiento jurídico vigente de la materia; sin embargo, en consulta realizada a los archivos del Palacio del Poder Legislativo poblano, se puede percatar que se encuentran registradas distintas iniciativas, que desde legislaturas atrás proponen la creación de una Ley de Participación Ciudadana del Estado del Puebla.

A continuación se muestra una tabla con el listado de Iniciativas de las que se tiene registro de su presentación al Pleno del Honorable Congreso del Estado de Puebla, así como el trámite aplicado a cada una al momento de su presentación.

Tabla no. 3 Iniciativas de ley, caso de Puebla

Iniciativa	Proponente	Partido	Fecha de Presentación	Turmo/trámite
Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla.	Dip. Enrique Vite Vargas	PRI	17/11/2005	Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales

Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla.	Dip. José Juan Espinosa Torres	Convergencia	15/12/2005	Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales
Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla.	Dip. Raymundo Froylán García y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del PAN	PAN	07/12/2006	Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales
Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla.	Dip. Rogerio Pablo Contreras Castillo	Nueva Alianza	10/12/2009	Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales
Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla.	Dip. José Lauro Sánchez López	PRI	01/06/2011	Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales
Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla.	Dip. José Juan Espinosa Torres	Convergencia	07/03/2011	Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales
Ley de Participación Ciudadana.	Dip. Marco Antonio Rodríguez Acosta	PSI Adhesión del PRD-PT-PANAL y Dip. Evelia Rodríguez de CPPP	11/11/2015	Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Participación Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base en los archivos del Honorable Congreso del Estado de Puebla.

Con la anterior tabla, damos cuenta de que en el estado de Puebla, hace más de una década que la inquietud de la necesidad de una regulación clara sobre la materia llegó al palacio legislativo local; sin embargo a la fecha no se ha materializado el trascendental paso a la Dictaminación de alguna de ellas, para su correspondiente entrada en vigor. Lo anterior posiblemente debido a factores como la falta de acuerdos o la poca voluntad política por parte de los representantes partidistas, entre otros.

Observamos que se han presentado al menos siete Iniciativas para la creación de la ley a lo largo de cuatro legislaturas, siendo los proponentes Diputados de partidos políticos, tanto de izquierda como de derecha, lo que hace claro que existe un interés de los legisladores llevar a la agenda de discusión la creación de una ley estatal que considere los esquemas de inclusión a la ciudadanía en las decisiones de gobierno.

Enseguida se presenta un cuadro de análisis realizado a la más reciente de las Iniciativas que propone la creación de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla, presentada a Pleno del Congreso local el 11 de noviembre de 2015, en el seno de la LIX Legislatura (2014-2018) y de la que en su contenido se observa lo siguiente:

**Tabla no. 4 Mecanismos de participación ciudadana contemplados en
Iniciativa de Ley para el caso Puebla**

Objetivos	Aplicación	Instrumentos
Institucionalizar y garantizar el derecho de la ciudadanía a participar directamente en los actos y las decisiones públicas fundamentales; así como en la resolución de problemas que afecten el interés general.	Poder legislativo	Plebiscito
Promover el ejercicio democrático, legal y transparente del gobierno.	Poder Ejecutivo	Referéndum
Establecer y regular los efectos vinculatorios de la participación ciudadana.	Ayuntamientos	Iniciativa Popular
Promover la cultura de la Participación Ciudadana en el Estado	Sala Constitucional Electoral del Poder Judicial del Estado de Puebla.	Consulta Popular

	Organismo Público Local Electoral.	Consejos Ciudadanos
--	------------------------------------	---------------------

Fuente: Elaboración propia con base en la Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla, 11 de noviembre 2015.

Como se observa esta Iniciativa de Ley, además de ser la más reciente en presentarse, en su contenido proponer ser la Ley reglamentaria de los instrumentos de participación ciudadana establecidos por la constitución local, sin embargo, como revisamos con antelación el artículo 20 constitucional establece únicamente al plebiscito, referéndum e iniciativa popular como mecanismos, que a diferencia de la iniciativa, además de estos tres, contempla la consulta popular y los consejos ciudadanos.

Además, establece que corresponde la aplicación de la Ley a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, a los Ayuntamientos, a una Sala Constitucional Electoral del Poder Judicial del Estado de Puebla y a un Organismo Público Local Electoral, sin que indique con exactitud qué instituciones o autoridades en el Estado son equivalentes a las últimas dos y qué funciones tendrían.

En cuanto a los requisitos que señala para la intervención de los mecanismos, establece el cero punto cinco porciento de los inscritos en a lista nominal más reciente, para el caso de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y consulta popular, cifra que desde la muy particular opinion se podría considerar permisible para que estos mecanismos sean una realidad.

Establece tambien un apartado de mecanismos, siendo uno de ellos la rendición de cuentas, y a efecto dice: “ARTÍCULO 49.- Los Poblanos tienen el derecho de recibir de sus autoridades estatales y municipales informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo las autoridades estatales y municipales rendirán informes por lo menos una vez al año. Si de la evaluación que hagan los ciudadanos por sí o a través de las Asambleas Ciudadanas se presume la comisión de algún delito o irregularidad administrativa la harán del conocimiento de las autoridades

competentes y estas estarán obligadas a responderles en un plazo máximo 30 días naturales a partir de la recepción de la evaluación. Los ciudadanos presentarán de forma escrita la solicitud de rendición de cuentas al órgano competente.”; apartado que se celebra ya que como se explicó al inicio es una variable de estudio del presente trabajo. (Congreso del Estado de Puebla, 2019, <http://micrositios.congresopuebla.gob.mx/buscadores/iniciativas/index.php>)

La Iniciativa contempla también un apartado de medios y impugnación, siendo éste el recurso de inconformidad ante la autoridad que emite el acto de molestia, y por último prevee también un apartado de responsabilidades para los servidores públicos que llegaran a contravenir las disposiciones mencionadas.

Es una iniciativa perfectible, como se puede ver se hace visible un área de oportunidad para en su caso, legislar el tema desde un nivel constitucional local; también lo es el conflicto de las deficiencias de democracia, derivadas de la disparidad de trato, entre los ciudadanos, los cuales deberían dejar de ser vistos como el vehículo que transporte a unos cuantos a la cúpula de poder por su categoría de votante, pues estas Leyes requieren de una suma de voluntades para establecer mecanismos de fácil acceso de los de a pie a la esfera competencial de decisiones.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Nos encontramos en una situación compleja para nuestro sistema democrático, en la que la curva de las desigualdades para algunos, como la intensidad de beneficios para otros, se hace más profunda; situación que se encuentra ya en el pensamiento de los dos extremos, de quienes gobiernan y de los gobernados, por la que se tienen que fortalecer los instrumentos para que funcionen como balanza en la ecuación y que, permitan un equilibrio.

Vale la pena deternos a comprender la complejidad de la expresión repetida, para la consolidación de una democracia se requiere no solo del buen actuar de los gobiernos, sino de la acertada participación ciudadana; una participación informada, responsable y comprometida con el bien común.

Despues de analizar la situación de la participación en México, se concluye que la pregunta de investigación planteada al inicio de este trabajo arroja que en la actualidad todos los estados cuentan con ordenamientos jurídicos en los que reconocen mecanismos de participación ciudadana directa, como lo son el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana e iniciativa popular, entre otros; sin embargo, en casi todos los casos se muestran como productos de moda, adoptados por los estados para no parecer rezagados en la materia sin que en la práctica sean mecanismos ejercidos o necesariamente accesibles para los ciudadanos.

El objetivo establecido en el presente trabajo se cumplió en su totalidad ya que se realizó un análisis comparativo que permite observar las diferencias, similitudes, así como los aspectos particulares que existen en nuestro país sobre la participación ciudadana, la cual en su correcta aplicación bien abona a la rendición de cuentas.

Además, los objetivos particulares tambien se cumplen ya que en el desarrollo del presente trabajo se revisó el caso Puebla, como un elemento de estudio particular, se examinaron las propuestas que han sido llevadas al plano de

las tareas legislativas, con el fin de generar un impacto en la reglamentación de la participación ciudadana en el nivel estatal.

En suma, la hipótesis planteada se acepta, al reconocer, después del presente trabajo de análisis comparativo que en el Estado de Puebla existen grandes áreas de oportunidad para que desde el Poder Legislativo se instrumenten mecanismos de participación ciudadana accesibles y regulados, para que los ciudadanos podamos acceder de manera efectiva.

Como se plantea la participación ciudadana actúa como un mecanismo positivo a la rendición de cuentas, ya que, en el sistema de contrapesos es importante que las decisiones que nos afectan a todos, sean tomadas por todos, y para ello se requiere de la intervención ciudadana en los procesos políticos y sociales.

Si bien la participación social y la rendición de cuentas, son términos que se encuentran en construcción, los alcances expuestos en ambos casos han tenido ya grandes repercusiones en nuestro estado y nación, pues la creación de instituciones, la implementación de ordenamientos jurídicos, comisiones y en general instrumentos, son un ladrillo más en la búsqueda de una mejor democracia y por lo tanto una mejor sociedad.

La clave de participación no reside en la cantidad de mecanismos legales que la permitan, sino en la calidad de ambiente político que se genere en la sociedad para mover las voluntades individuales. Se trata de un equilibrio en el que los gobernantes tomen decisiones a partir de las demandas e intereses de los ciudadanos, y que, estos últimos cuenten con instrumentos para tener acceso a los temas públicos.

A pesar de las consideraciones jurídicas que se han enunciado a lo largo de esta investigación, la actualidad social marca una necesidad de actuación para mejorar el funcionamiento del aparato gubernamental. Si bien la ciudadanía deposita su confianza en sus representantes para ejercer su soberanía, es

indispensable que el ejercicio de sus derechos y obligaciones como ciudadanos sean enfocados en participación responsable e informada.

En la búsqueda de ganar credibilidad y legitimidad las recientes administraciones públicas, sin menoscabo del orden de gobierno que se trate, ha buscado la interacción con la ciudadanía a través de múltiples esquemas de participación, sin embargo, el impacto ha sido limitado por los ineficaces mecanismos.

No se trata de generar leyes, como productos rápidos que cubran en el papel el supuesto de existencia de canales de comunicación y participación con la ciudadanía, sino de mejorar y materializar las formas de acceso a la agenda de toma de decisiones que afectan a todos.

Existen muchos vértices por estudiar y desarrollar en la materia, sin embargo, la capacidad de la ciudadanía por formar parte de los asuntos del interés colectivo atañe a todos, es relevante abrir brecha en mecanismos que permitan a la sociedad poblana conocer las decisiones que sus representantes toman, pero solo se puede lograr si la ciudadanía se informa sobre los acontecimientos que ocurren en su sociedad, y sobre todo con la voluntad de participar en ellos.

La participación ciudadana es y será una herramienta de fortalecimiento en una democracia, pues permite incidir a los ciudadanos en la vida pública y en esencia da vida al ejercicio de poder ciudadano. La brecha es aún mayúscula no basta sólo la existencia de ordenamientos legales o la mera voluntad del gobierno; se requiere la conciencia de todos los que conformamos al estado y país para lograr consolidar una verdadera democracia.

Es necesario pensar en la necesidad de nuevos diseños estandarizados de mecanismos de participación ciudadana, que estén vinculados a otros procesos de la vida administrativa y que permitan que el ejercicio del poder sea un parteaguas de interacción ciudadana en la toma de decisiones, que coadyuven en la rendición de cuentas y por ende abonen al fortalecimiento del sistema democrático. No habría rendición de cuentas, sin primero pasar por un esquema de participación ciudadana,

en el que de forma informada los ciudadanos participen del qué y cómo, del cuándo y para qué sus representantes ejecuten acciones enfocadas al beneficio general.

A manera de recomendación, se puede observar que el desafío a enfrentar en México durante los próximos años, será construir un sistema homogéneo de mecanismos de participación ciudadana, que influyan en el marco de la igualdad y libertades democráticas de los ciudadanos, lo que bien se podría apoyar con legislaciones de aplicación general y obligatoria en la materia, que atiendan de manera real las necesidades de participación.

En el caso Puebla, se considera viable avanzar en la revisión de las propuestas ya existentes de Iniciativas de Participación Ciudadana, de forma que se puedan fortalecer en el marco legal en la materia que norme los procesos y pautas a través de los cuales los ciudadanos puedan acceder a la Participación Ciudadana como un esquema de la rendición de cuentas.

En el estado de Puebla, resulta favorable una innovación legal en materia de participación ciudadana, que plantee ejercicios asertivos, que se complementen con autoridades responsables y recursos operativos reales y, con ciudadanos activos, con interés y capacidad de intervención pública. Aunado a la obligatoria necesidad de contemplar que la legislación en la materia, pueda requerir alguna reforma constitucional.

Además como se explica en el desarrollo del presente trabajo la apertura de la participación ciudadana con sentido, con información y de calidad da pauta al correcto ejercicio de una rendición de cuentas efectiva; produciendo una distensión del binomio gobierno-ciudadano; pues al incidir ambos entes en la esfera de interés general, podemos contribuir al fortalecimiento de una mejor toma de decisiones y, en consecuencia generar democracia.

El contar con una legislación de participación ciudadana, fortalece el papel del gobierno y de la sociedad, plantearía una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía, y garantizar la legalidad y legitimidad en el sector gubernamental; pero

además deberá cumplir con las medidas de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, perspectiva de género, equidad y pluralidad.

Al encontrarse la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la circunferencia de la esfera pública serán conceptos imperfectibles, debatibles, en constante evolución y serán siempre demandadas por la sociedad civil, en la mayoría de los casos por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), por lo que no solo se queda en el marco nacional, sino que trasladan su impacto a campos internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Nava, Elisur. (1999). Derecho Constitucional. Oxford University Press. México.

Berlin, Francisco. (1997). Diccionario universal de términos parlamentarios. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Porrúa. México.

Cámara de Diputados, Ley de Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/pdf/266.pdf>

Cámara de Diputados (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf el día 10 de diciembre de 2017).

Cámara de Diputados (2017). Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación. (2017).

[Canto Chac. \(2008\). Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas. Democracia y Gobernabilidad. México. Porrúa.](#)

Congreso del estado de Chiapas (2018). Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Recuperado de <https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/trabajo-legislativo/legislacion-vigente> el día 12 de julio de 2018.

Congreso del Estado de Chiapas (2018). Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. Recuperado de: <https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/trabajo-legislativo/legislacion-vigente> el día 12 de julio de 2018.

Colozzi, Ivo. (2003). Ciudadanía y bien común en la sociedad multiétnica y multicultural. Revista Persona y Derecho. Volumen 49 (2003). Traducción de Manuel Herrera Gómez.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla (2015). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana. Recuperado de <http://micrositios.congresopuebla.gob.mx/buscadores/iniciativas/index.php> el día 14 de agosto de 2018.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla (2018). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Recuperado de http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25 el día 26 de marzo de 2018).

Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla (2018). Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla.

Congreso del Estado de Aguascalientes (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes. Recuperada de http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25 el día 18 de julio de 2018.

Congreso del Estado de Baja California (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/wo48574.pdf> el día 18 de julio de 2018.

Congreso del Estado de Baja California Sur. (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur. (2017). Recuperado de <https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1541-ley-participacion-ciudadana-bcs> el día 18 de julio de 2018.

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Recuperado de

<https://www.cbcs.gob.mx/index.php/cmply/1541-ley-participacion-ciudadana-bcs> el día 20 de julio de 2018.

Congreso del estado de Colima. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima. Recuperado de https://congresocol.gob.mx/web/Sistema/uploads/LegislacionEstatal/LeyesEstatales/participacion_ciudadana_29Sept2018.pdf el día 11 de octubre de 2018.

Congreso del Estado de Chiapas. (2018). Ley de Participación Social para el Estado de Chiapas. Recuperado de <https://congresochiapas.gob.mx/legislaturalxvii/trabajo-legislativo/legislacion-vigente> el día 12 de julio de 2018.

Congreso del Estado de Chihuahua. (2018). Ley de Participación Ciudadana de Chihuahua. Recuperado de <https://www.congresochoihuahua2.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/1429.pdf> el día 12 de julio de 2018. 2018.

Congreso del Estado de Durango. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Durango. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf> el día 06 de septiembre de 2018.

Congreso del estado de Hidalgo (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo. Recuperada de http://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana%20para%20el%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf el día 20 de septiembre de 2018.

Congreso del Estado de Jalisco (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco. Recuperada de https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Participacion%20Ciudadana_0.pdf el día 19 de septiembre de 2018.

Congreso de Michoacán de Ocampo (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo. Recuperada de <https://legislacion.vlex.com.mx/vid/ley-participacion-ciudadana-michoacan-575274306> el día 20 de septiembre de 2018.

Congreso de Michoacán de Ocampo (2018). Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo. <http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participaci%C3%B3n-Ciudadana-del-Estado-de-Michoac%C3%A1n-de-Ocampo.pdf> el día 20 de septiembre de 2018.

Consejería Jurídica del Poder Legislativo del Estado de Morelos. (2018). Ley Estatal de Participación Ciudadana. Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Recuperada <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LPARTICIPACIONCIUM.pdf> el día 19 de septiembre de 2018.

Congreso del Estado de Nuevo León. (2018) Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León. Recuperada de http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf el día 20 de septiembre de 2020.

Congreso del Estado de Quintana Roo. (2018) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo. Recuperada de <https://www.congresoqroo.gob.mx/leyes/90/> el día 22 de septiembre de 2018.

Congreso de Estado de San Luis Potosí (2018). Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí. Recueprada de <http://congresosanluis.gob.mx/content/comisiones-aprueban-ley-de-consulta-y-participacion-ciudadana> el día 18 de septiembre de 2018.

Congreso del Estado de Sinaloa (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa. Recuperada de

<https://docs.mexico.justia.com/estatales/sinaloa/ley-de-participacion-ciudadana-del-estado-de-sinaloa.pdf> el día 25 de septiembre de 2018.

Congreso del Estado de Tabasco (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco. Recuperado de <https://docs.mexico.justia.com/estatales/tabasco/ley-de-participacion-ciudadana-del-estado-de-tabasco.pdf> el día 12 de octubre de 2018.

Congreso del Estado de Veracruz de la Llave (2018). Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto. Recuperada de <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/LEPCGA291118.pdf> el día 05 de diciembre de 2018.

Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos (2018). Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos. Recuperado de http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/reglamentos_estatales/pdf/RL_PARCIUDEM.pdf el día 11 de diciembre de 2018.

Diario Oficial de la Federación. 15 de noviembre de 2019. Convocatoria al Proceso de Consulta Indígena y Jornada de Ejercicio Participativo Ciudadano sobre el Proyecto de Desarrollo Tren Maya. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579050&fecha=15/11/2019 el día 14 de enero de 2020.

Emmerich, Gustavo Ernesto. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. Volumen 2, núm. 4. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. México.

Escobar, Iván. (2002). El sistema representativo y la democracia semidirecta. UNAM, México.

Escuela Mexicana para la Participación Ciudadana A.C. (2019). Recuperado de: <http://eparticipa.org/>. Consultado el día 05 de diciembre de 2019.

Forbes. (2018). Inicia la consulta ciudadana sobre el futuro del nuevo aeropuerto. <https://www.forbes.com.mx/inicia-la-consulta-ciudadana-sobre-el-futuro-del-nuevo-aeropuerto/>

Gaceta oficial de la Ciudad de México (2018). Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. Recuperada de http://www.paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2017/LEY_PARTICIPACION_CIUDADANA_17_11_2016.pdf el día 12 de julio de 2018.

Gómez Díaz de León y León de la Garza Elda Ayde. (2014). Método comparativo. Repositorio Institucional de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Disponible en: <http://eprints.uanl.mx/9802/1/Estudio%20Comparado.pdf>

Informe País Sobre la Calidad de la Ciudadanía en México. (2015). INE.

Iniciativa para crear la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Campeche.

Iniciativa por la que se expide la Ley de Participación Ciudadana del Estado de México. (2016).

Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, UNAM, en [http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?s=\(consulta:5 diciembre 2005\)](http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?s=(consulta:5+diciembre+2005))

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato (2018). Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. Recuperado de <https://ieeg.mx/documentos/reg-ley-participacion-ciudadana-gto-pdf/>

Instituto Estatal Electoral de Sonora (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora. Recuperada de https://www.ieesonora.org.mx/comunicacion/yo_ciudadano/revistas/YoCiudadano25.pdf el día 07 de octubre de 2018.

Insunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Conocer para decidir. México.

ISSAI 20. Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas. Disponible en <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2020/02/site-ISSAI-Espa%C3%B1ol-correspondencia-de-las-normas-1.pdf>

Kirchhoff Leoni y Andrade Sumiko. (2014). La Contraloría Social y sus Retos Contemporáneos, Transparencia México, en <https://www.tm.org.mx/la-contraloria-social-y-sus-retos-contemporaneos/>

Latinobarómetro. (2017). Banco de datos de Latinobarómetro.

Lell, Helga María (2013). La ciudadanía como concepto jurídico; criterios de construcción en sociedades multiculturales y desafíos democráticos. CONICET. Universidad de la Pampa, Argentina.

Gobierno de México. (2019). México Decide. (2018). Recuperado de <http://www.resultados.mexicodecide.com.mx/>

Merino, Mauricio. (2006). La Participación Ciudadana en la Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, no. 4, IFE.

Mora Luna, Antonia. (2009). María. Ciudadanía: Bosquejo impreciso a través de la historia. Universidad de Granada.

Olvera, Alberto. (2009). Las leyes de participación ciudadana en México: proyectos políticos, estrategias legislativas y retos estratégicos en la democratización futura. México.

Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Tlaxcala (2018). Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala. (2009). Recuperada de <https://www.ofstlaxcala.gob.mx/doc/Legislacion/locales/leyes/LEY%20DE%20CONSULTA%20CIUDADANA%20PARA%20EL%20ESTADO%20DE%20TLAXCALA.pdf> el día 17 de octubre de 2018.

Parada Barrera, Claudia Sofía. (2009). Hacia un nuevo concepto de ciudadanía global. Revista VIA IURIS, núm. 7. Fundación Universitaria los Libertadores. Bogotá, Colombia.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato. Recuperado de <http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20DE%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf> el día 06 de septiembre de 2018.

Periódico Oficial del Estado de Nayarit. (2018). Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit. Recuperada de <http://www.srtn.nayarit.gob.mx/content/marco%20normativo/ley%20de%20participacion%20ciudadana%20nayarit.pdf> el día 18 de septiembre de 2018.

Poder Legislativo del Estado de Campeche (2018). Iniciativa de Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla. Recuperado de http://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=category_view&gid=25 el día 24 de julio de 2018.

Poder Legislativo del Estado de Guerrero. Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recueperado de <http://www.iepcgro.mx/PDFs/MarcoLegal/Leyes%20Locales/Ley%20N%C3%BAmero%20684%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Guerrero.pdf> el día 15 de noviembre de 2018.

Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas (2018) Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tamaulipas. Recuperada de http://po.tamaulipas.gob.mx/wp-content/uploads/2015/06/Ley_Participacion_Ciudadana.pdf el 15 de octubre de 2018.

Poder Legislativo del Estado de Yucatán (2018). Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán. Recuperada de http://www.congresoyucatan.gob.mx/detalle_ley el día 11 de diciembre de 2018.

Poder Legislativo del Estado de Zacatecas (2018). Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas. Recuperado de

<https://www.congreso Zac.gob.mx/e/articulo&art=5118&ley=63&tit=1&cap=0&sec=0> el día 10 de diciembre de 2018.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Disponible en http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/La_democracia_en_Am%c3%a9rica_Latina_Parte_1.pdf?revision%5fid=55275&package%5fid=55247

Raventós santamaría, Francisco. (1983). El Fundamento de la Metodología Comparativa en Educación. Educar. Disponible en: <file:///Downloads/42058-Texto%20del%20art%C3%ADculo-90235-1-10-20071025.pdf>.

Recanses Siches, Luis. (1985). Introducción al estudio del derecho. Porrúa. México.

Rivera Hernández, Claudia. (2020). Education for social change: a critique to civic education strategies in Mexico after the political-electoral amendment. International Journal of Recent Scientific Research Vol. 11, Issue, 05(B), pp. 38488-38493, May, 2020. DOI: 10.24327/IJRSR

Rivera Hernandez, Claudia. (2017). Percepción de la ciudadanía sobre las candidaturas independientes en el proceso electoral 2015. En: Lagunes López Oscar Nicasio (2017). *Los nuevos dilemas de la democracia en México*. Puebla, México. Ed. BUAP.

Rivera Hernandez, Claudia. (2017b). Violencia política hacia las mujeres: Hallazgos preliminares en un estudio cualitativo mediante entrevistas a mujeres en la política mexicana. En: Rivera Hernández C., y Carrillo Huerta M. M. (coords). (2017). *Violencia y Desarrollo*. Puebla, México. Ed. BUAP- ICGDE- CECAR.

Romero Gudiño, Alejandro. (2017). Control parlamentario de la Fiscalización y Agenda para la política de combate a la corrupción. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. LXIII Legislatura. Cámara de Diputados. Congreso de la Unión. México.

- Salcedo Aquino, Roberto. (2013). La ASF dentro del proceso de la Rendición de Cuentas y la fiscalización superior: retos y perspectivas. Cuadernos de Rendición de Cuentas núm. 6. RRC-CIDE. México.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. Espacios públicos, vol. 12, núm. 25. Universidad Autónoma del Estado de México.
- Sartori, Giovanni. (2007). ¿Qué es la democracia? Taurus. México.
- Schedler, Andreas. (2015). ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03. INAI.
- Serrano Rodríguez, Azucena. (2015). Sistema Político Mexicano. La participación ciudadana en México. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005
- Solares Mendiola, Manuel. (2004). La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica. UNAM, México.
- Tamayo Flores, Sergio. (2015). La Participación Ciudadana: un proceso. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S18707>
- Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Los mexicanos y su Constitución. (2017). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Departamento de Investigación Aplicada y Opinión. UNAM.
- Ugalde, Luis Carlos. (2016). Rendición de Cuentas y Democracia. El caso México. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Nacional Electoral.
- Velasco Sánchez, Ernesto. (2011). Gestión Pública y Rendición de Cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados? Cuadernos sobre Rendición de Cuentas núm. 3. Secretaría de la Función Pública.

Villanueva, Lomelí, David. (2016). Rendición de Cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas. El Cotidiano, núm. 198. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco Distrito Federal. México.

Villaseñor Gómez Elio. Participación ciudadana: base del gobierno democrático. Deca equipo pueblo, http://www.equipopueblo.org.mx/doc_ip/ipupu_particiud.doc

Zamarrón de León, Eduardo. (2006). Modelos de democracia. Los alcances del impulso participativo. Instituto Electoral de Querétaro. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. México.

Zayas Ornelas y León David. (2007). Los mecanismos de democracia directa en México: el plebiscito y referéndum en las entidades del país. <https://www.redalyc.org/pdf/859/85903208.pdf>.

Ziccardi, Alicia. (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto Nacional de Desarrollo Social. Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

ANEXOS

H. Puebla de Zaragoza a 01 de julio de 2020.

Asunto: Se remite ejemplar de Tesina

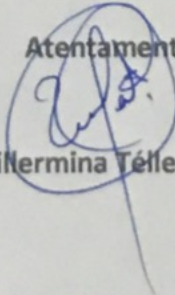
C. Marco Antonio Rodríguez Acosta
Coordinador Estatal de Participación Ciudadana
del Gobierno del Estado de Puebla
PRESENTE

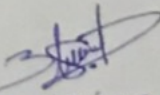
La que suscribe Guillermina Téllez Arias, alumna de la Maestría en Auditoría Gubernamental, Rendición de Cuentas y Gestión Estratégica, del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; a través del presente escrito me permito remitir un ejemplar de la Tesina titulada: *"Análisis comparativo de la participación ciudadana en materia legal para el Estado de Puebla 2017-2019"*; la cual contiene un comparativo sobre las semejanzas, diferencias y características de los distintos ordenamientos jurídicos de la materia, en México; haciendo visibles las áreas de oportunidad de mejora para el Estado de Puebla.

Lo anterior, con el deseo de abonar a los recientes trabajos emprendidos por el Gobierno del Estado para la construcción de esquemas legales de participación ciudadana para nuestro Estado; los cuales permitirían a partir del estudio comparado del trabajo de investigación una mejor toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que acerquen a las y los ciudadanos poblanos a mecanismos eficaces de participación.

Sin más por el momento, agradezco la atención prestada, le envío un cordial saludo y quedo a sus órdenes.

Atentamente


Guillermina Téllez Arias


RECIBI: BLANCA DAVILA
11:55 AM 01/JULIO/2020
COORDINACIÓN ESTATAL DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**C.C. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA MESA DIRECTIVA
DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA
P R E S E N T E**

El que suscribe, Diputado Marco Antonio Rodríguez Acosta Representante Legislativo del Partido Pacto Social de Integración, de la LIX Legislatura del Honorable Congreso del Estado, y la adhesión de los Diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido Nueva Alianza, del Diputado Ignacio Alvizar Linares, integrante del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano, de los Diputados Carlos Martínez Amador, Julián Rendón Tapia y Carlos Ignacio Mier Bañuelos, integrantes del Grupo Legislativo del Partido de la Revolución Democrática; de los Diputados integrantes del Grupo Legislativo del Partido del Trabajo, así como la Diputada María Evelia Rodríguez García integrante del Grupo Legislativo de Compromiso por Puebla; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 57 fracción I, 63 fracción II y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 44 fracción II, 144 fracción II, 146 y 147 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, y 120 fracción VI del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla y demás aplicables, someto a consideración de este Honorable Cuerpo colegiado la presente Iniciativa de Ley bajo el siguiente:

CONSIDERANDO

Que la arquitectura constitucional del Estado de Puebla evidencia la presencia de mecanismos de democracia participativa que complementan a la tradicional democracia representativa tanto en el espacio estatal como en el municipal. Sin embargo, la situación actual del diseño legal sobre la instrumentación de la participación ciudadana presenta una importante área de oportunidad para el Legislador Estatal con la finalidad de llenar el vacío legal que actualmente existe. Este mismo vacío implica –de *facto*– “anular” la posibilidad de que los ciudadanos poblanos puedan expresar a través de vías institucionales su parecer o decisión sobre asuntos públicos.

Que la diversidad de la composición social y política que representa actualmente el Estado de Puebla y sus regiones así como la incorporación de la dinámica económica, ambiental, cultural en un entorno globalizado hacen imprescindible “abrir” las opciones de participación ciudadana en Puebla. Como se ha señalado, la actual situación legal que presenta el Estado obliga a los Diputados que integran este Congreso Estatal a tomar la iniciativa para generar el debate sobre el desarrollo de las leyes de participación ciudadana en el Estado, precisamente, bajo esta oportunidad jurídica y política, resulta impostergable asumir un debate riguroso, serio y detallado sobre las formas e instrumentos que podrán utilizar los ciudadanos para acercar y enriquecer la adopción de decisiones públicas.

Que aunque la actual Constitución del Estado de Puebla prevé un conjunto de figuras participativas (referéndum, plebiscito e iniciativa popular), existe “Ausencia” de las leyes de desarrollo a las que remite el propio texto constitucional estatal. Dicha “Ausencia” de leyes de desarrollo inciden negativamente en el adecuado ejercicio de las figuras participativas por lo que debe ser corregida y colmado el vacío legal actual.

Que cualquier proyecto de ley de participación ciudadana debe partir de la consideración de la participación “política” del ciudadano como parte integrante del ente político-jurídico (pueblo). Es decir, en el marco de la democracia participativa y sobre asuntos claramente relevantes para el funcionamiento de las instituciones públicas.

En mérito de lo anterior, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía, la siguiente:

“INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE PUEBLA”

INICIATIVA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE PUEBLA

TÍTULO I DEL OBJETIVO

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público e interés general, y es reglamentaria de los instrumentos de Participación Democrática del ciudadano que establece la constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Este ordenamiento tiene por objeto:

- I. Institucionalizar y garantizar el derecho de la ciudadanía a participar directamente en los actos y las decisiones públicas fundamentales, así como en la resolución de problemas que afecten el interés general;
- II. Promover, mediante la Participación Ciudadana, el ejercicio democrático, legal y transparente del gobierno;
- III. Establecer y regular los efectos vinculatorios de la Participación Ciudadana;
- IV. Promover la cultura de la Participación Ciudadana en el Estado, y
- V. Las demás que deriven de la propia Ley.

ARTÍCULO 2.- Para los efectos del presente ordenamiento se entenderá por:

- I. **AYUNTAMIENTOS:** Los Ayuntamientos del Estado de Puebla;
- II. **CONGRESO:** Honorable Congreso del Estado de Puebla;
- III. **CONSTITUCIÓN:** Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;
- IV. **CIUDADANOS:** Los ciudadanos Poblanos que cuenten con su credencial de elector.
- V. **ESTADO:** El Estado Libre y Soberano de Puebla;
- VI. **GOBERNADOR:** El Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla;
- VII. **ORGANISMO:** Al Organismo Público Local Electoral.
- VIII. **TRIBUNAL:** Al Tribunal Electoral del Estado de Puebla;
- IX. **LEY:** Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla;

ARTÍCULO 3.- La Participación Ciudadana se rige por los principios de:

- I. **Democracia:** Libertad de los ciudadanos para ejercer influencia pacífica y respetuosa en la toma de decisiones públicas, sin discriminaciones de carácter político, religioso, racial, ideológico, de género o de ninguna otra especie;
- II. **Inclusión:** Fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que incluya las opiniones de quienes desean participar y que promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman;

- III. **Legalidad:** Garantía que asegura que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a Derecho, con el propósito de edificar una nueva cultura democrática;
- IV. **Objetividad:** Reconocimiento de la realidad tangible, independientemente de intereses u opiniones personales, atendiendo en todo momento a una actuación auténtica y original sin sesgos;
- V. **Transparencia:** Obligación para operar con criterios de claridad, publicidad y en todo momento abiertos al escrutinio público, las actuaciones, procedimientos, recursos humanos y materiales que se implementen para llevar a cabo los mecanismos de Participación Ciudadana por las autoridades competentes,
- VI. **Corresponsabilidad:** Compromiso compartido entre la ciudadanía y el Gobierno, de acatar los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la Participación Ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo;
- VII. **Respeto:** Reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuándo y cómo se participa en la vida pública del Estado;
- VIII. **Tolerancia:** Garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos;
- IX. **Solidaridad:** Disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propios, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleve la sensibilidad acerca de la naturaleza de las propias situaciones adversas y las de los demás, que nutra y motive las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes;
- X. **Sustentabilidad:** Compromiso para que las decisiones asumidas en el presente aseguren a las generaciones futuras el control y disfrute de los recursos naturales del entorno;
- XI. **Pervivencia:** Responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, actual y futuro, de una cultura ciudadana crítica, activa, incluyente, responsable y propositiva; y,
- XII. **Difusión:** Implica que todas las autoridades relacionadas con la implementación de los mecanismos de Participación Ciudadana, deberán difundir entre toda la ciudadanía su derecho a participar en dichos mecanismos y como pueden influir en las decisiones públicas fundamentales.

ARTÍCULO 4.- Corresponde la aplicación de la presente Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, al:

- I. Poder Legislativo;
- II. Poder Ejecutivo;
- III. Los Ayuntamientos;
- IV. Sala Constitucional Electoral del Poder Judicial del Estado de Puebla, y
- V. Organismo Público Local Electoral.

Todo servidor público, estatal o municipal tiene, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la obligación de cumplir y hacer cumplir la presente Ley, de respetar y

facilitar la Participación Ciudadana y de abstenerse de utilizar cualquier medio que inhiba esa participación.

ARTÍCULO 5.- Para la interpretación y aplicación de esta Ley, se atenderá a lo dispuesto por la Constitución, la Ley Electoral del Estado de Puebla, así como los principios generales del derecho.

CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CIUDADANOS

ARTÍCULO 6.- La participación en los mecanismos señalados en esta Ley, es un derecho y una obligación del ciudadano, desempeñar los cargos que le sean encomendados por las autoridades competentes, con motivo de la aplicación de la presente Ley.

En los instrumentos de participación ciudadana contemplados en el artículo 12 de esta ley, el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

ARTÍCULO 7.- Tendrán derecho a intervenir en los mecanismos de participación ciudadana, en los términos que marca esta Ley, los ciudadanos Poblanos en pleno ejercicio de sus derechos, inscritos en el padrón y en la lista nominal, que cuenten con credencial para votar.

ARTÍCULO 8.- Los ciudadanos del Estado de Puebla tienen las siguientes obligaciones:

- I. Cumplir con las disposiciones de la presente Ley;
- II. Ejercer los derechos que les otorgue la presente Ley sin perturbar el orden y la tranquilidad pública, ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los habitantes; y
- III. Las demás que en materia de participación ciudadana les impongan éstas y otras leyes.

ARTÍCULO 9.- Es obligación de las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos del Estado de Puebla previsto en esta Ley.

TÍTULO II DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL

CAPÍTULO I ATRIBUCIONES

ARTÍCULO 10.- El Organismo tendrá a su cargo la declaración de procedencia, organización, desarrollo y validación, en su caso, de los mecanismos de plebiscito, referéndum y consulta popular, en los términos señalados en esta Ley.

ARTÍCULO 11.- Los instrumentos de participación ciudadana de esta Ley; el Organismo tiene las siguientes atribuciones:

- I. Difundir en coordinación con el Poder Ejecutivo, el Congreso y los Ayuntamientos una cultura de compromiso y democracia;
- II. Promover la participación de los ciudadanos Poblanos;
- III. Garantizar el adecuado desarrollo de los procesos de elección; y
- IV. Dar certeza de los resultados en los procesos de elección.

TÍTULO III

DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPITULO I

LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO 12.- La Ley contempla los siguientes instrumentos de participación ciudadana:

- I. Plebiscito;
- II. Referéndum;
- III. Iniciativa popular
- IV. Consulta Popular
- V. Consejos Ciudadanos

CAPÍTULO II

OBJETO DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

ARTÍCULO 13.- El plebiscito tendrá por objeto someter a consideración de los ciudadanos Poblanos, la aprobación o rechazo de los actos o decisiones del Gobernador o de los Ayuntamientos que se consideren trascendentes para el orden público o el interés social de la Entidad o del Municipio. No serán objeto de plebiscito:

- I. Los actos de gobierno o decisiones que se refieren al nombramiento o destitución de los servidores públicos de los Poderes, organismos autónomos y los Municipios;
- II. Los actos realizados por el Poder Ejecutivo por causa de utilidad pública;
- III. Las disposiciones administrativas estatales o municipales, derivadas de una Ley, Acuerdo o Decreto de carácter financiero y presupuestario;
- IV. Lo relacionado o derivado de un procedimiento de referéndum; y
- V. Lo relacionado con materias reservadas a la Federación.

ARTÍCULO 14.- El referéndum tendrá por objeto, someter a la aprobación o rechazo de los ciudadanos Poblanos, las leyes o decretos expedidos por el Congreso del Estado, los reglamentos, bandos de policía y gobierno que expidan los Ayuntamientos en sus respectivas jurisdicciones. No serán objeto de referéndum:

- I. Las leyes de carácter tributario o fiscal, presupuestario y las que regulen la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado y organismos autónomos o de los Municipios;
- II. Los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que se refieran a la organización y funcionamiento del Ayuntamiento o de la administración pública municipal;
- III. La organización, funcionamiento y materia financiera o hacendaria, contenidas en cualquier norma jurídica Municipal;
- IV. Lo relacionado con materias reservadas a la Federación; y
- V. Las modificaciones a la Constitución Local, así como las adecuaciones a ésta, derivadas de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen.

ARTÍCULO 15.- La iniciativa popular tendrá por objeto, la presentación de iniciativas que propongan la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de leyes o decretos ante el Congreso del Estado; o de reglamentos ante el Ayuntamiento del Municipio de que se trate.

ARTÍCULO 16.- La consulta popular tendrá por objeto ser el instrumento a través del cual el Gobernador, el Congreso, el Organismo o los Municipios, por sí o en colaboración, sometan a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o

cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Estado de Puebla o determinado Municipio.

ARTÍCULO 17.- Los consejos ciudadanos tendrán por objeto ser la instancia de coordinación entre los comités ciudadanos y las autoridades estatales o municipales según sea el caso.

CAPITULO III DEL PLEBISCITO

ARTÍCULO 18.- El plebiscito podrá ser solicitado por:

- I. El Gobernador, o el cero punto cinco por ciento de los ciudadanos Poblanos inscritos en la lista nominal, tratándose de actos o decisiones del Titular del Poder Ejecutivo del Estado;
- II. El Ayuntamiento, mediante acuerdo tomado por el voto de la mayoría simple del cabildo, o el dos por ciento de los ciudadanos Poblanos inscritos en la lista nominal en lo que corresponde al Municipio, tratándose de actos de Gobierno o de los Ayuntamientos.

ARTÍCULO 19.- Solamente cuando el plebiscito sea solicitado por el Gobernador o por los Ayuntamientos, el procedimiento suspenderá los efectos del acto o decisión correspondiente.

ARTÍCULO 20.- El resultado del plebiscito será vinculante cuando hayan votado:

- I. En el ámbito estatal, al menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Entidad y, de éstos, que más del cincuenta por ciento haya emitido su voto en el mismo sentido; y
- II. En el ámbito municipal, al menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Municipio de que se trate y, de éstos, que más del sesenta por ciento haya emitido su voto en el mismo sentido.

ARTÍCULO 21.- Cuando el resultado del plebiscito no alcance los porcentajes requeridos para tener el carácter de vinculante, será solamente indicativo.

ARTÍCULO 22.- Si el resultado del plebiscito realizado en la Entidad es en el sentido de desaprobación del acto de gobierno, el Gobernador emitirá el decreto o acuerdo revocatorio que proceda, en un término no mayor de quince días. Si el resultado del plebiscito realizado en el Municipio es en el sentido de desaprobación del acto de gobierno, el Ayuntamiento emitirá el acuerdo revocatorio que proceda, en un término no mayor de treinta días. El Gobernador o el Ayuntamiento no podrán expedir decreto o acuerdo en el mismo sentido del abrogado o derogado, dentro de los dos años y un año respectivamente, contados a partir de su publicación.

CAPÍTULO IV DEL REFERÉNDUM

ARTÍCULO 23.- El referéndum podrá ser solicitado por:

Los Diputados integrantes de la Legislatura del Congreso que representen la mayoría de los presentes en la sesión, o el cero punto cinco por ciento de los ciudadanos Poblanos inscritos en la lista nominal, tratándose de leyes; o el Ayuntamiento, mediante acuerdo tomado por el voto de la mayoría de los presentes, o el tres por ciento de los ciudadanos Poblanos inscritos en la lista nominal de electores correspondiente al Municipio, tratándose de reglamentos municipales o disposiciones generales.

ARTÍCULO 24.- Los resultados del referéndum serán vinculantes, cuando hayan votado:

- I. En el ámbito estatal, al menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en la lista nominal; y de éstos, que más del cincuenta por ciento haya emitido su voto en el mismo sentido; y
- II. En el ámbito municipal, al menos la tercera parte de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Municipio de que se trate; y de éstos, que más del sesenta por ciento haya emitido su voto en el mismo sentido.

ARTÍCULO 25.- Cuando el resultado del referéndum no alcance los porcentajes requeridos para tener el carácter de vinculante, será solamente indicativo.

ARTÍCULO 26.- Si el resultado del referéndum realizado en el Estado es en el sentido de desaprobación de la Ley o decreto, en un término no mayor de quince días, el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, expedirá el decreto que contenga la abrogación de la Ley o decreto respectivo y lo mandará publicar en el Periódico Oficial del Estado. Si el resultado del referéndum realizado en el Municipio es en el sentido de desaprobación del reglamento o disposición de carácter general, en un término no mayor de treinta días, el Ayuntamiento, expedirá el acuerdo abrogatorio o derogatorio respectivo, y lo mandará publicar. Dentro de un año contado a partir de la publicación del decreto derogatorio o abrogatorio, resultado de un proceso de referéndum, el Congreso del Estado o los Ayuntamientos no podrán expedir decreto en el mismo sentido del abrogado o derogado.

CAPÍTULO V DE LA INICIATIVA POPULAR

ARTÍCULO 27.- La solicitud de iniciativa popular se presentará por escrito ante el Congreso del Estado por conducto de su Secretario General o, en su caso, ante el Ayuntamiento, por conducto del Secretario del mismo, y deberá contener los siguientes requisitos:

- I. Solicitarse por ciudadanos Poblanos que representen cuando menos el cinco por ciento de los inscritos en la lista nominal más reciente o, en su caso, en la que corresponda al municipio de que se trate;
- II. El nombre legible y firma de cada uno de los solicitantes, su clave de elector y número de folio de la credencial para votar, debiéndose anexar copia de la misma;
- III. La designación de un representante común, que elegirán de entre ellos mismos o, en su defecto, se entenderá como representante común al primero de los suscritos;
- IV. El señalamiento de domicilio en la capital del Estado o en la cabecera municipal, cuando se trate de iniciativa popular municipal, para recibir notificaciones. De no hacer tal señalamiento, se harán en estrados habilitados en la Secretaría General del Congreso o en la Secretaría del Ayuntamiento, según corresponda; y
- V. La propuesta de iniciativa popular deberá contener el proyecto de creación de Ley o de reforma, adición, derogación o abrogación a los ordenamientos legales existentes o los proyectos de reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, o de reforma, adición, derogación o abrogación de los mismos que se encuentren vigentes y, en su caso, las razones o motivos que justifiquen su propuesta. Para toda iniciativa, deberán observarse las reglas de interés general y no debe afectarse al orden público, evitando las injurias y términos que denigren a la autoridad, a la sociedad o a un sector de ella; de lo contrario, se tendrá por no interpuesta.

ARTÍCULO 28.- El Congreso, o en su caso, el Ayuntamiento, dentro del término de quince días naturales, contados a partir de la presentación de la solicitud de iniciativa popular, determinarán lo que corresponda respecto al cumplimiento de los requisitos de

procedencia. Además de verificar que se reúnan los requisitos del artículo anterior de esta Ley, se deberá constatar que no se contengan en el escrito inicial cualquiera de las siguientes circunstancias:

- I. Relación de nombres con datos incompletos, falsos o erróneos; y
- II. Firmas que se aprecien a simple vista que no coincidan con las de la copia de la credencial de elector.

ARTÍCULO 29.- Si la iniciativa fue turnada al Congreso del Estado de ser procedente su trámite el Presidente de la mesa directiva turnará la iniciativa a la Comisión o Comisiones que corresponda, para el procedimiento previsto en la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

Si la iniciativa fue turnada al ayuntamiento de ser procedente su trámite, el Presidente Municipal respectivo la turnará a Cabildo para su procedimiento correspondiente en los términos previstos en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Puebla y en los Bandos de Policía y Gobierno correspondiente.

Cuando la declaratoria sea de improcedencia, el Congreso del Estado o el Ayuntamiento dejarán a salvo los derechos de los ciudadanos iniciadores para que formulen una nueva iniciativa y, en su caso, subsanen los errores y omisiones en que hubieren incurrido.

TÍTULO IV DE LAS DISPOSICIONES COMUNES DE LOS PROCEDIMIENTOS DE PLEBISCITO Y REFERÉNDUM

CAPÍTULO I DEL PROCEDIMIENTO

ARTÍCULO 30.- El Organismo es la institución responsable de la organización y desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum, y le corresponde hacer la declaración de resultados y precisar sus efectos. Éstos últimos los remitirá al órgano o autoridad competente cuando adquieran el carácter de definitivos.

ARTÍCULO 31.- El Organismo, según las necesidades de cada proceso de plebiscito y referéndum, su naturaleza y el ámbito territorial de su aplicación, en su caso, establecerá la estructura requerida para su realización.

ARTÍCULO 32.- En los procesos de plebiscito y referéndum, sólo podrán participar los ciudadanos que tengan credencial de elector y la misma acredite su domicilio en la Entidad.

ARTÍCULO 33.- Cuando tengan verificativo elecciones ordinarias no podrá realizarse ninguno, desde el inicio del proceso electoral y hasta sesenta días naturales posteriores a la elección.

ARTÍCULO 34.- Los procesos de plebiscito y referéndum se componen de las siguientes etapas:

- I. Preparación: comprende desde la publicación del acuerdo donde se declare la procedencia de proceso de que se trate y concluye al iniciarse la jornada de consulta;
- II. Jornada de consulta: inicia el día de la votación y concluye con la clausura de casillas;

- III. Cómputo y calificación de resultados: inicia con la remisión de los expedientes electorales al Organismo y concluye con el cómputo de la votación; y
- IV. Declaración de los efectos: comprende desde la declaración de los resultados y concluye con la notificación de los mismos a la autoridad.

Los representantes de los partidos políticos registrados o acreditados ante el Organismo, podrán participar en la vigilancia de la organización y desarrollo de los procesos a los que se refiere éste artículo.

ARTÍCULO 35.- El Organismo tendrá facultades para ampliar los plazos y términos establecidos en esta Ley cuando exista imposibilidad material para realizar las actividades o actos previstos para el proceso de plebiscito o referéndum.

El acuerdo o acuerdos del Organismo que determinen ampliaciones a los plazos y términos de los procesos mencionados, serán enviados para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación.

DE LA CONSULTA POPULAR

ARTÍCULO 36.- La consulta popular es un instrumento de participación ciudadana mediante el cual los ciudadanos Poblanos podrán expresar su opinión o propuestas sobre algún tema de interés público relacionado con el ejercicio de las atribuciones del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado, sin que dicha opinión resulte vinculatoria para tales autoridades, por lo que solo constituirá un elemento de juicio para el ejercicio de las funciones de gobierno correspondientes.

ARTÍCULO 37.- La consulta popular podrá realizarse por cualquiera de los siguientes mecanismos, señalados de manera enunciativa y no limitativa:

- I. Consulta directa a los ciudadanos;
- II. Encuestas dirigidas a quienes corresponda, según la materia sujeta a consulta;
- III. Sondeos de opinión y entrevistas;
- IV. Foros, seminarios y reuniones públicas; y
- V. Los medios o instrumentos que resulten eficaces y propicien la participación social a fin de recopilar la opinión y las propuestas de los ciudadanos.

ARTÍCULO 38.- La consulta popular podrá realizarse por cualquiera de los mecanismos previstos en el artículo 37 de esta Ley.

ARTÍCULO 39.- La consulta popular podrá ser convocada por:

- I.- El Gobernador;
- II.- Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública estatal;
- III.- Acuerdo de la mayoría de los integrantes del Congreso; y
- IV.- Los ciudadanos en número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores del lugar donde se ubique el problema colectivo objeto de consulta, mediante solicitud escrita dirigida al Poder Ejecutivo del Estado o al Congreso, según el tema a consultar.

En el caso de las solicitudes señaladas en las fracciones I, II y III de este artículo, las consultas solo se podrán realizar exclusivamente sobre asuntos de la competencia de la autoridad que lo solicita.

ARTÍCULO 40.- En todo caso, el proceso de consulta popular deberá ser realizado en los términos establecidos en la presente Ley, por la autoridad estatal señalada en el artículo anterior, en cuyo ámbito competencial recaiga el tema objeto de consulta.

La convocatoria correspondiente deberá ser publicada y difundida por la misma autoridad, con por lo menos siete días naturales de anticipación a la fecha de su realización y deberá publicarse en los medios de comunicación de mayor difusión dentro de la región en la cual pretenda realizarse.

ARTÍCULO 41.- La convocatoria a consulta popular deberá señalar:

- I.- La fecha y lugar de su realización;
- II.- El mecanismo a utilizarse para la realización de la consulta popular y el procedimiento y metodología a seguirse;
- III.- El tema o los temas sujetos a consulta popular; y
- IV.- Los ciudadanos, sectores o regiones del Estado a los que estará dirigida la Consulta.

ARTÍCULO 42.- En el caso de la aplicación de encuestas, entrevistas y sondeos de opinión, la autoridad interesada establecerá en la misma convocatoria, los datos siguientes:

- I.- El período de su aplicación, el cual no podrá ser mayor a quince días hábiles; y
- II.- El tipo de encuesta o sondeo que se aplicará, el tamaño del universo y de la muestra, la cobertura territorial específica, el método y la técnica de muestreo y el tipo de formulario que se aplicará.

ARTÍCULO 43.- En todo caso, la consulta popular solo podrá ser convocada si el tema sobre el cual se consultará, no fue objeto de otra consulta con algún otro instrumento de participación ciudadana de los previstos en la presente Ley, durante los últimos doce meses inmediatos anteriores.

ARTÍCULO 44.- Los resultados de la consulta popular se deberán difundir en los mismos términos en los cuales fue difundida la convocatoria correspondiente, en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de su realización.

ARTÍCULO 45.- Durante el proceso electoral no se podrán realizar consultas populares.

DE LOS CONSEJOS CIUDADANOS

ARTÍCULO 46.- Los Consejos Ciudadanos serán de orden estatal y municipal, estos estarán integrados por un presidente, un secretario y 48 vocales en el caso del Consejo Estatal, en el Consejo Municipal el equivalente a su número de regidores.

ARTÍCULO 47.- Los mecanismos y figuras de representación ciudadana a través de los cuales los poblados puedan organizarse dentro de los consejos ciudadanos son los siguientes:

- I. Rendición de cuentas
- II. Las Audiencias Públicas
- III. De las Asambleas Ciudadanas

ARTÍCULO 48.- El Consejo Ciudadano Estatal y los municipales estarán regulados de acuerdo a los lineamientos que se establezcan en un único reglamento interno propuesto por el Ejecutivo.

RENDICIÓN DE CUENTAS

ARTÍCULO 49.- Los Poblanos tienen el derecho de recibir de sus autoridades estatales y municipales informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos. Asimismo las autoridades estatales y municipales rendirán informes por lo menos una vez al año.

Si de la evaluación que hagan los ciudadanos por sí o a través de las Asambleas Ciudadanas se presume la comisión de algún delito o irregularidad administrativa la harán del conocimiento de las autoridades competentes y estas estarán obligadas a responderles en un plazo máximo 30 días naturales a partir de la recepción de la evaluación.

Los ciudadanos presentarán de forma escrita la solicitud de rendición de cuentas al órgano competente.

DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

ARTÍCULO 50.- La Audiencia Pública es un instrumento de Participación Ciudadana por medio del cual los Poblanos podrán:

- I. Proponer al Gobernador, a los Presidentes Municipales y a los titulares de las dependencias de la Administración Pública Estatal, la adopción de determinados acuerdos o la realización de ciertos actos;
- II. Recibir información de los órganos que integran la Administración Pública Estatal sobre sus actuaciones;
- III. Recibir por parte del Gobierno Estatal o de las Presidencias Municipales las peticiones, propuestas o quejas de los Poblanos en todo lo relacionado con la Administración Pública a su cargo.
- IV. Evaluar junto con las autoridades el cumplimiento de los programas y actos de gobierno.

ARTÍCULO 51.- La audiencia pública podrá celebrarse a solicitud de:

- I. Los ciudadanos, el o los Comités Ciudadanos, la Asamblea Ciudadana o los Consejos Ciudadanos, interesados en los problemas de la ciudad, de los Municipios o del Territorio al que pertenezcan.
- II. Representantes de los sectores que concurren en el desarrollo de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológicos y demás grupos sociales organizados.
- III. Los representantes populares electos en el Estado de Puebla.

La audiencia pública podrá ser convocada por el Gobernador, por el titular del órgano político administrativo y por los titulares de las dependencias de la Administración Pública, para tal caso, se procurará convocar a todas las partes interesadas en el asunto a tratar. La convocatoria se ajustará, en lo aplicable, a las disposiciones de este capítulo. En todo caso, se procurará que la agenda sea creada por consenso de todos los interesados.

DE LAS ASAMBLEAS CIUDADANAS

ARTÍCULO 52.- La Asamblea Ciudadana es el instrumento permanente de información, análisis, consulta, deliberación y decisión de los asuntos de carácter social, colectivo o

comunitario; así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en su territorio.

ARTÍCULO 53.- Por distribución territorial propuesta por el ejecutivo habrá una Asamblea Ciudadana, que se reunirá al menos tres veces por año, será pública y abierta y se integrará con los habitantes de la Unidad Territorial, los que tendrán derecho a voz, y con los ciudadanos de ésta que cuenten con credencial de elector actualizada, los que tendrán derecho a voz y voto.

No se podrá impedir la participación de ningún vecino del lugar en la Asamblea Ciudadana sin causa justificada. En éstas podrán participar niños y jóvenes con derecho a voz.

En la Asamblea Ciudadana se elegirá un Comité Ciudadano por cada zona territorial, cada tres años, mediante una jornada electiva. A la Asamblea Ciudadana en la que se lleve a cabo el proceso de elección de Comité Ciudadano se le denominará Asamblea Ciudadana Electiva.

CAPÍTULO II DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA

ARTÍCULO 54. Las mesas directivas de casilla se integrarán con un presidente, un secretario, dos escrutadores y dos suplentes generales, quienes tendrán las atribuciones y obligaciones que les confiere la Ley Electoral del Estado de Puebla, en lo que resulte aplicable y no sea contradictorio a lo que disponga esta Ley.

En la integración de las mesas directivas de casilla, no podrán participar representantes de partidos políticos ni servidores públicos del orden de gobierno cuyo acto se someta a consulta.

ARTÍCULO 55. El Organismo, en atención a las necesidades particulares y específicas de cada proceso, decidirá el número y ubicación de las mesas directivas de casilla.

CAPÍTULO III DEL PROCESO

ARTÍCULO 56.- El proceso de plebiscito o de referéndum se inicia con la publicación en el Periódico Oficial del Estado del acuerdo de procedencia que emita el Organismo.

ARTÍCULO 57.- En el proceso de plebiscito o de referéndum se deberá aplicar, en lo conducente y de manera supletoria, las disposiciones relativas a la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, instalación y apertura de las mismas, votación, escrutinio, cómputo y clausura de la casilla, contenidas en la Ley Electoral del Estado de Puebla.

ARTÍCULO 58.- El Organismo, a través de sus órganos directivos competentes, preparará el proyecto para la realización de los procesos de plebiscito o de referéndum.

Dicho proyecto podrá contemplar la utilización de nuevas tecnologías para su organización y votación, incluyendo la instalación de centros de votación. La instrumentación de la tecnología sólo podrá ser autorizada siempre y cuando garantice la autenticidad y el secreto del voto conforme a lo dispuesto en la Ley Electoral del Estado de Puebla.

ARTÍCULO 59.- Para la emisión del voto en los procesos de plebiscito o referéndum se imprimirán las boletas electorales, conforme al modelo que aprueben el Organismo, debiendo contener cuando menos los siguientes datos:

- I. Distrito electoral y municipio, de conformidad con la naturaleza del voto y con la aplicación territorial del proceso;
- II. Talón desprendible con folio;
- III. La pregunta al ciudadano sobre si está conforme o no con el acto sometido a plebiscito o, en su caso, si aprueba o no la norma o normas que se someten a referéndum;
- IV. Cuadros o círculos para el "SÍ" y para el "NO";
- V. Descripción del acto sometido a plebiscito o, en su caso, de la norma o normas sometidas a referéndum; y
- VI. Sello y firmas impresas del Consejero Presidente.

ARTÍCULO 60.- Para las consultas que se celebren con motivo de los procesos de plebiscito o referéndum, no se aplicarán las disposiciones relativas al régimen de los partidos políticos que establece la Ley Electoral del Estado de Puebla.

ARTÍCULO 61.- El Organismo difundirá a los ciudadanos los argumentos a favor y en contra del acto o de la norma objeto de consulta. Dentro de las actividades de divulgación que desarrolle, podrá contemplar la difusión de la temática en medios masivos de comunicación, así como la organización y celebración de debates, mesas de discusión u otros eventos similares que tengan por objeto informar a la ciudadanía sobre la trascendencia de los posibles resultados. Lo anterior, sin perjuicio de la divulgación que lleven a cabo los promoventes y las autoridades cuyo acto o norma sea objeto de consulta.

ARTÍCULO 62.- El Organismo, previamente a la celebración de un proceso de plebiscito o de referéndum, determinará el tope de gastos que podrán destinarse a su difusión, por parte de los promoventes o de las autoridades de las que emana el acto o la norma motivo de consulta.

Durante los tres días naturales anteriores a la jornada de consulta de los procesos de plebiscito o de referéndum y hasta el cierre oficial de la misma, queda prohibida la publicación o difusión, total o parcial, de encuestas, sondeos de opinión o simulacros de votación, así como de las operaciones de simulación del voto, que tengan por objeto dar a conocer las preferencias de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren a lo dispuesto por la norma jurídica competente al Estado de Puebla.

ARTÍCULO 63.- La calificación de la validez del proceso de plebiscito y de referéndum la realizará el Organismo, aplicando, en lo conducente, lo que establece la Ley Electoral del Estado de Puebla.

ARTÍCULO 64.- Una vez efectuado el cómputo correspondiente, el Organismo dará el resultado final de la votación en los procesos de plebiscito o de referéndum, y hará la declaratoria de los efectos correspondientes.

CAPÍTULO IV DE LA PUBLICIDAD DE LOS RESULTADOS

ARTÍCULO 65.- El Organismo realizará el cómputo de los resultados y hará la declaratoria correspondiente de validez, ordenando su publicación en el Periódico Oficial del Estado, en los diarios de mayor circulación de la Entidad y en los medios electrónicos que se consideren necesarios.

TÍTULO V DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROCESOS

ARTÍCULO 66.- Los gastos que se generen a efecto de llevar a cabo un proceso de participación ciudadana serán cubiertos de la siguiente manera:

- a) El Organismo deberá prever en su anteproyecto de presupuesto de egresos los recursos estimados para el caso de que se requiera llevar a cabo los procesos de Participación Ciudadana.
- b) Los Ayuntamientos, una vez aprobada la realización de un proceso de plebiscito o de referéndum, por mayoría simple de sus integrantes, deberán prever el presupuesto necesario para que se lleve a cabo.

TÍTULO VI DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

CAPITULO ÚNICO DEL RECURSO DE INCONFORMIDAD Y MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

ARTÍCULO 67.- El recurso de inconformidad deberá interponerse ante la autoridad que emitió el acto o resolución, dentro de los cinco días hábiles siguientes al que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o resolución que se impugna. El procedimiento y substanciación se sujetará a lo dispuesto en la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Puebla.

ARTÍCULO 68.- Podrán imponer el recurso de inconformidad, quienes tengan interés jurídico en los términos de esta Ley.

Tienen interés jurídico aquellos a quienes se faculta para solicitar la celebración del plebiscito o del referéndum, de conformidad con esta Ley, siempre y cuando sean ellos mismos los que hayan solicitado el proceso de consulta respectivo de donde emanó el acto o resolución que se impugna.

Tratándose de la solicitud de plebiscito o de referéndum promovida por ciudadanos, lo podrá interponer el representante común que hayan designado en los términos de esta Ley.

ARTÍCULO 69. Siempre y cuando se agote el recurso que prevé esta Ley, los actos o resoluciones del Organismo dictados con motivo del plebiscito o del referéndum podrán ser impugnados ante la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia.

ARTÍCULO 70. Todos los actos de autoridad serán recurribles en los términos de las leyes que correspondan y a falta de disposición expresa, en los términos que resulten aplicables de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Puebla.

TÍTULO VII

DE LAS RESPONSABILIDADES

ARTÍCULO 71.- Los actos u omisiones de cualquier funcionario o servidor público que contravengan el sentido de un referéndum o plebiscito con resultado obligatorio o que incumplan las resoluciones finales emitidas en los mecanismos de participación ciudadana quedarán sujetos a las sanciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Puebla.

ARTÍCULO 72.- Las publicaciones que se requieran a los directores o responsables del Periódico Oficial del Estado, para efectos de la preparación, convocatoria y difusión de resultados del referéndum y plebiscito que esta Ley regula, serán obligatorias para dichos funcionarios y estarán exentas del pago de derechos fiscales. Los servidores públicos que directa o indirectamente contribuyan al incumplimiento de este precepto, serán responsables conforme a la ley.

ARTÍCULO 72.- Si de los documentos que se presenten para promover la ejecución de medios de participación regulados por esta Ley, se desprendiera la probable existencia de responsabilidad penal por falsedad en documentos o declaraciones, la autoridad que tenga conocimiento de los hechos inmediatamente dará vista al ministerio público competente.

TRANSITORIOS

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

ATENTAMENTE

CUATRO VECES HEROICA PUEBLA DE ZARAGOZA, 10 DE NOVIEMBRE DE 2015

DIP. MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ ACOSTA
REPRESENTANTE LEGISLATIVO DEL PARTIDO PSI

**DIP. MAIELLA MARTHA GABRIELA GÓMEZ
MALDONADO**

DIP. CUPERTINO ALEJO DOMÍNGUEZ

DIP. SUSANA DEL CARMEN Riestra Piña

DIP. CIRILO SALAS HERNANDEZ

DIP. IGNACIO ALVIZAR LINARES

DIP. CARLOS MARTÍNEZ AMADOR

DIP. JULIÁN RENDÓN TAPIA

DIP. CARLOS IGNACIO MIER BAÑUELOS

DIP. MARIANO HERNÁNDEZ REYES

DIP. LIZETH SÁNCHEZ GARCÍA

DIP. MA. EVELIA RODRÍGUEZ GARCIA

