



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS**



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS SUPERIORES**

**MAESTRÍA EN DERECHO CON ACREDITACIÓN PNPC**

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA MEDIANTE UN ESPACIO  
DELIBERATIVO**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA LA**

**LIC. SAMANTHA ELIZABETH SALDAÑA ROMÁN**

**DIRECTOR DE TESIS  
DR. JULIO CABRERA DIRCIO  
PROFESOR INVESTIGADOR DE TIEMPO COMPLETO**



**CUERNAVACA, MORELOS**

**MAYO DE 2019**



*Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*

EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS FUE REALIZADO POR SAMANTHA ELIZABETH SALDAÑA ROMÁN, BECARIA NACIONAL INSCRITA EN EL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO PNPC DEL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA.

A todas las personas que han sido parte de este arduo camino, familia, amigos, tutores y grandes compañeros de vida, que me han acompañado con la firme convicción de que el futuro de México se encuentra en manos de docentes, académicos e investigadores, principalmente de los alumnos de las nuevas generaciones que aun buscan el mejoramiento económico, político y social del país, les dedico el presente trabajo de investigación.

A mi Director de tesis y guía en el presente trabajo Dr. Julio Cabrera Dircio, quien durante el proceso de investigación me impulso en todo momento para superar obstáculos y cumplir grandes metas académicas, quien sin su apoyo esto no habría sido posible.

“Renunciar a nuestra libertad es renunciar a nuestra calidad de hombres, y con esto a todos los deberes de la humanidad”.  
Jean-Jacques Rousseau.

## Índice

Introducción general.....	6
------------------------------	---

### **Capítulo Primero**

#### Marco Teórico Sobre El Ejercicio De Participación Ciudadana

1.1.	Introducción.....	13
1.2.	Un acercamiento a la realidad social en el contexto mexicano.....	14
1.3.	Concepto de participación ciudadana.....	15
1.4.	Tipos de participación de la sociedad.....	22
1.5.	Fundamentos de materialización de la participación ciudadana.....	27
1.6.	Relación de la participación ciudadana con la consolidación del Estado democrático.....	28
1.7.	Teorías democráticas que fomentan la participación ciudadana.....	36
1.7.1.	Teoría de la democracia representativa.....	37
1.7.2.	Teoría de la democracia participativa.....	45
1.7.3.	Teoría de la democracia deliberativa.....	50

### **Capítulo Segundo**

#### Marco Histórico-Normativo sobre los mecanismos de participación ciudadana

2.1.	Introducción.....	63
2.2.	Evolución de los instrumentos de participación ciudadana.....	65
2.3.	Reforma en materia político-electoral del 2014 y la participación ciudadana desde el ámbito federal.....	74
2.4.	Finalidad de los mecanismos de participación ciudadana en el contexto de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución de Morelos.....	88

2.5.	Evolución de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos.....	90
2.6.	Mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos.....	96
2.6.1.	Asamblea Ciudadana.....	96
2.6.2.	Audiencia Pública.....	97
2.6.3.	Cabildo Abierto.....	98
2.6.4.	Congreso Abierto.....	100
2.6.5.	Colaboración Ciudadana.....	101
2.6.6.	Consulta Ciudadana.....	102
2.6.7.	Difusión Pública.....	103
2.6.8.	Iniciativa Popular.....	103
2.6.9.	Plebiscito.....	105
2.6.10.	Referéndum.....	107
2.6.11.	Rendición de cuentas.....	110
2.6.12.	Red de contraloría.....	110
2.7.	Contexto internacional de los derechos políticos y participación ciudadana.....	113

### **Capítulo tercero**

#### Los mecanismos de participación ciudadana en el derecho español

3.1.	Introducción.....	117
3.2.	Estructura política y territorial del Estado Español.....	118
3.3.	Máximo ordenamiento legal en España y principales leyes que reglamentan la participación ciudadana.....	128
3.3.1.	Estatuto de Autonomía de Andalucía.....	115
3.3.2.	Estatuto Autonómico de Castilla-La Mancha.....	132
3.3.3.	Estatuto Autonómico de Cataluña.....	134
3.4.	Mecanismos de participación ciudadana implementados en Comunidades Autónomas y Provincias.....	135
3.5.	Materias se puede utilizar un mecanismo de participación ciudadana y mecanismos deliberativos...	137
3.6.	Evaluación de los mecanismos de participación.....	138

3.7.	Constitución material de la Unión Europea y su influencia en relación con la legislación nacional.....	141
3.7.1.	Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.....	142
3.7.2.	Tratado de la Unión Europea.....	145

## **Capítulo cuarto**

### Propuesta para la implementación de encuestas deliberativas en el ámbito local

4.1.	Introducción.....	149
4.2.	La participación ciudadana y su intrínseca relación con la participación política.....	150
4.3.	Condiciones para generar la participación ciudadana en un Estado democrático.....	152
4.4.	La trascendencia de los mecanismos de participación deliberativa en el Estado de Morelos y su simulación...	157
4.5.	Factibilidad de la implementación de mecanismos de participación deliberativos desde el ámbito local.....	160
4.6.	Propuesta de implementación de encuestas deliberativas en Morelos.....	162
	Fuentes consultadas.....	168

## INTRODUCCIÓN GENERAL

Los derechos de participación ciudadana en México, han ido evolucionando a lo largo del tiempo, sin embargo, en las últimas tres décadas se han implementado mecanismos de participación ciudadana cada vez más innovadores en la legislación de cada Estado de la República Mexicana. La inserción de los mecanismos de participación ciudadana en las diversas legislaciones estatales, surgió de la necesidad de fomentar la participación activa de los ciudadanos en la vida pública de cada Estado. No obstante, el avance en la materia, un factor determinante que incide en su avance, es que México es un país en vías de transformación y consolidación democrática.

La participación ciudadana en México, se ejerce por medio de mecanismos, con los cuales se busca fomentar la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos y la elaboración de políticas públicas; sin embargo, a lo largo del tiempo por medio de los mecanismos de participación ciudadana directa se ha buscado complementar a la democracia representativa en una continua búsqueda de la legitimación de las decisiones que son tomadas por la sociedad, tal y como lo establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando establece que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo.

Las causas principales que inciden en fomentar una mayor participación ciudadana se proponen como consecuencia del abuso del poder, crisis de legitimidad, una desconfianza en que los ciudadanos que son elegidos como representantes políticos solo perseguirán sus intereses particulares y no los de la sociedad en conjunto, aunado a otros aspectos que indirectamente afectan las relaciones políticas y los canales de comunicación tales como la corrupción, impunidad, violaciones a los derechos humanos, entre otros.

La relación de interdependencia entre los derechos fundamentales de carácter cívico y la democracia, sirven como base conceptual para lograr una buena gobernanza en beneficio de los ciudadanos y depositar el poder público de nuevo en el pueblo para restringir el ejercicio ilimitado del poder por parte de los representantes políticos. De ahí la importancia de que se busque armonizar instituciones democráticas y constitucionales en beneficio de los ciudadanos, para lograr restablecer la paz dentro de un Estado democrático.

Es menester, destacar que el presente trabajo de investigación en el primer capítulo pretende desarrollar los conceptos fundamentales que servirán de análisis para comprender que sucede en la actualidad con el proceso de consolidación de la participación ciudadana en México. De igual forma, se desarrollarán las principales teorías que sirven como fundamento y legitimación de participación de los ciudadanos por medio de los mecanismos idóneos en el contexto de transición democrática en México.

En ese sentido, el primer capítulo se intitula “Marco Teórico sobre el ejercicio de participación ciudadana”, en el cual se abordan conceptos como democracia, participación ciudadana, democracia representativa, democracia directa, políticas públicas; y se parte principalmente de tres teorías: 1) Teoría de la democracia representativa, 2) Teoría de la democracia participativa, y 3) Teoría de la democracia deliberativa. En este capítulo, se señala la importancia de la participación de los ciudadanos en el ámbito público, así como las objeciones que principalmente surgen en cada una de las teorías expuestas.

El capítulo segundo lleva como título “Marco Histórico-Normativo sobre los mecanismos de participación ciudadana”, dentro del cual se realiza una línea del tiempo que relaciona los principales antecedentes en materia de participación ciudadana, para ilustrar que en México desde el siglo XVIII se han realizado prácticas de participación ciudadana que buscan legitimar la opinión pública y el consenso social. En un segundo contexto, se exponen los instrumentos normativos



jurídicos que regulan los mecanismos de participación ciudadana dentro del Estado de Morelos, así como el avance cronológico de las últimas modificaciones realizadas tanto a la Constitución local como a la Ley estatal de la materia.

Asimismo, el capítulo tercero, se titula “Los mecanismos de participación ciudadana en el derecho español”, podemos observar la organización política de España, la forma en que sus leyes establecen los derechos de participación para sus ciudadanos, así como los mecanismos de participación ciudadana deliberativos que se implementan en determinadas Comunidades Autónomas con es el caso de la Comunidad de Andalucía, para lograr un acercamiento con nuevos mecanismos como las encuestas deliberativas.

De acuerdo al orden de la investigación, en el cuarto capítulo se abordan las conclusiones finales así como una propuesta susceptible de ser aplicada en el Estado de Morelos, en virtud de que se concluye que la sociedad morelense en este momento de evolución en materia de participación ciudadana –en el cual se implementa una nueva ley reglamentaria que pretende ser innovadora–, podría estar informada y concientizada de la importancia de la deliberación con mecanismos más dinámicos aún, y que se fomente la participación activa desde los Municipios, los cuales son los canales primarios de comunicación para restablecer la gobernanza del Estado.

Es menester, antes de iniciar un trabajo de investigación hacer énfasis en las áreas en que se desarrollará el tema elegido de acuerdo con los ámbitos de aplicación que tendrá, por lo que a continuación se pretende explicar más a detalle la delimitación del presente trabajo:

En el ámbito material, la presente investigación se desarrolla en el área del derecho público, debido a que el tema de participación ciudadana, incluye mecanismos que permiten la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Principalmente, los temas desarrollados en el presente trabajo son de

trascendencia política y de ejercicio del poder dentro del gobierno, en virtud de la interacción de los gobernados con los gobernantes. Los derechos de participación ciudadana son la base para lograr una sociedad activa e involucrada con el mejoramiento económico, político y social del Estado mexicano.

Por cuanto al ámbito espacial, la actual propuesta de investigación se encuentra delimitada al ámbito de aplicación estatal que encuentra sustento en la modificación del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (que aún no enuncia literalmente los mecanismos de participación ciudadana), así como la reciente promulgación de la Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; en ese sentido, se pretende utilizar el método comparativo en beneficio de conocer mecanismos innovadores y eficientes de participación ciudadana, que promuevan la inclusión de los ciudadanos en los asuntos de orden público.

Dentro del ámbito temporal, en nuestro país se han realizado múltiples modificaciones en materia de participación ciudadana que pretenden incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones en la vida pública e implementación de las políticas públicas, para la construcción de una sociedad activa e involucrada en los temas de interés general, con la finalidad de que los derechos de participación ciudadana se consoliden. Es por ello que, se analizará el avance en materia de participación ciudadana respecto a la ley abrogada del año 2014, y principalmente la aprobación de la más reciente ley en la materia, publicada en el año 2017.

En México se han implementado en los últimos años diversas figuras de participación ciudadana en las leyes estatales, sin embargo, a pesar del avance de los últimos años en la materia, en la realidad los ciudadanos pocas veces conocen el alcance de los mecanismos de participación ciudadana que la legislación pone a su alcance para poder materializarlos, puesto que, los mecanismos que se contemplan no alcanzan a promover la participación activa de la sociedad por medio

de la deliberación materialmente posible en el ámbito local. La falta de deliberación en los asuntos públicos afecta los canales de comunicación entre los gobernantes y los gobernados, lo cual repercute directamente en la generación de políticas públicas que proporcionen un bienestar económico, político y social, en particular de los ciudadanos que habitan en el Estado de Morelos.

La presente investigación se desarrollará con base en objetivos generales y específicos, los cuales presentaremos en dos categorías:

**Objetivo General:**

1) Identificar los mecanismos de participación ciudadana idóneos y eficientes que promuevan la deliberación en los asuntos públicos, asimismo, identificar cuáles son los mecanismos deliberativos adecuados para ser aplicados en el Estado de Morelos.

**Objetivos Específicos:**

1) Identificar los conceptos involucrados con el objeto de estudio, así como las teorías fundamentales para establecer mecanismos de participación ciudadana que fomenten la deliberación.

2) Establecer cuáles son los mecanismos de participación ciudadana regulados en México, en específico en el Estado de Morelos, para posteriormente determinar si en México contamos con mecanismos de participación ciudadana que fomenten la deliberación.

3) Realizar un estudio de derecho internacional, analizando la aplicación y ejercicio tanto de los derechos político- participativos, como de los mecanismos de participación ciudadana en el contexto Europeo, en específico en España.

4) Evaluar cuales son los mecanismos de participación ciudadana deliberativos susceptibles de ser implementados en Morelos, y demostrar la importancia de implementar mecanismos eficientes e innovadores que promuevan una participación amplia en los asuntos públicos.

La falta de mecanismos de participación ciudadana que realmente sean deliberativos, propicia una ciudadanía a la expectativa de lo que los representantes decidan por ellos; si bien existe un gran avance en la materia, algunos de los mecanismos de participación ciudadana implementados en México, y en especial en Morelos, no son ni eficaces, ni eficientes; lo cual dificultará la consolidación de la participación ciudadana al menos en unos años. Implementar mecanismos deliberativos y eficaces en el Estado de Morelos, servirá para despertar a la sociedad y lograr que las personas se involucren en los asuntos públicos, en razón de que les corresponde como cuerpo soberano, para fungir como contrapeso a los abusos del poder político.

La participación ciudadana por medio de sus mecanismos pretende que los ciudadanos tomen parte activa, de manera excepcional y voluntariamente, cuando no estén de acuerdo en los problemas que surgen de la gobernabilidad, los cuales, pueden generar un detrimento en el tejido social. En ese contexto, el objetivo de la presente investigación será el de diseñar mecanismos deliberativos y de fácil acceso, que se adapten a las necesidades de los municipios dentro del Estado de Morelos; y, posteriormente, puedan ser difundidos a los demás Estados que conforman la República Mexicana.

En la actualidad la creciente democratización de los Estados, nos obliga a mantener una evolución constante de las formas jurídicas tradicionales, lo cual exige adecuar los sistemas jurídicos al marco jurídico internacional; asimismo, es de suma importancia, actualizar los ordenamientos legales para lograr que se adapten a las necesidades reales de la sociedad.

Los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos, no han adquirido el avance que los ciudadanos morelenses esperaban, en razón de que recientemente se implementó una nueva ley de participación ciudadana a finales del año 2017, en la cual no se contempla uno de los mecanismos con que contaban los morelenses en las leyes anteriores (revocación de mandato), por lo que es posible concebirse como un retroceso en la materia, al menos en el Estado (a pesar de las figuras innovadoras que pretende implementar); por otra parte, la Constitución Estatal de Morelos, no establece cuales serán los mecanismos susceptibles de aplicación en el Estado, puesto que el artículo 19 bis, únicamente remite a la Ley mencionada, con lo que se pierde la base constitucional de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana.

En la presente investigación, se busca dar una explicación a la necesidad que la realidad social exige para lograr una evolución en la cultura cívica y la participación ciudadana, como uno de los elementos para consolidar el Estado democrático. Ahora bien, es trascendente analizar los mecanismos de participación ciudadana, en virtud de las recientes elecciones del 2018, representan a un gobierno que se ha manifestado a favor de la participación ciudadana y la legitimación de las acciones de gobierno por medio de consultas nacionales realizadas a los ciudadanos, las cuales presentan notables diferencias con las consultas populares reguladas por la legislación federal.

Los métodos con los que se desarrollará el objeto de estudio, se basan en el hipotético y el deductivo. La presente propuesta de investigación descansa sobre los lineamientos del método deductivo, consistente en ir de lo general a lo particular, en los dos primeros capítulos, para posteriormente, abordar el método hipotético, el cual permitirá analizar los diversos mecanismos de participación ciudadana, y una vez obtenidos y precisada la información, llegar a una conclusión que permita sugerir la implementación los mecanismos de participación ciudadana innovadores, deliberativos y eficientes.

## CAPÍTULO PRIMERO

### MARCO TEÓRICO SOBRE EL EJERCICIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**Sumario:** 1.1. Introducción. 1.2. Un acercamiento a la realidad social en el contexto mexicano. 1.3. Concepto de participación ciudadana. 1.4. Tipos de participación de la sociedad. 1.5. Fundamentos de materialización de la participación ciudadana. 1.6. Relación de la participación ciudadana con la consolidación del Estado democrático. 1.7. Teorías democráticas que fomentan la participación ciudadana. 1.7.1. Teoría de la democracia representativa. 1.7.2. Teoría de la democracia participativa. 1.7.3. Teoría de la democracia deliberativa.

#### 1.1. Introducción.

Los mecanismos de participación ciudadana, son los canales de expresión que la legislación pone al alcance de los ciudadanos para intervenir activamente dentro de los asuntos públicos. De acuerdo al título del presente capítulo, lo que se pretende es indagar dentro de los conceptos fundamentales, las diversas formas en que se manifiesta la participación de la ciudadanía, así como las principales teorías que sustentan la creación de los mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo al método de investigación deductivo, los temas a reflexionar serán en principio conceptuales, para poder responder las premisas básicas que se nos vienen a la mente al desarrollar el objeto de estudio, consistentes en definir ¿Qué es la participación ciudadana? ¿Cuáles son las formas en que esta se expresa dentro de una sociedad? Una vez definidas las formas en que se expresa la participación ciudadana, podremos adentrarnos al estudio del objeto de investigación.

Es menester, precisar la relación que existe entre las formas de expresión de la voluntad popular de los ciudadanos con el pleno ejercicio de un Estado democrático, puesto que la forma de gobierno establecida en nuestro país lo

demanda, por ello, a lo largo del presente capítulo, reflexionaremos sobre las cuestiones siguientes: ¿Qué relación guarda la participación ciudadana con la democracia? ¿Qué teorías fundamentan los supuestos de participación ciudadana dentro de un Estado democrático?

## **1.2. Un acercamiento a la realidad social en el contexto mexicano.**

En las última tres décadas el tema la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público ha tenido un gran impacto dentro de las teorías democráticas. La participación política o ciudadana se encontraba limitada al ejercicio de emisión del sufragio solo en los periodos de elecciones, en general, en todo el país. Sin embargo, en la actualidad se han concretizado nuevas formas de participación ciudadana, mismas que se ven materializadas mediante mecanismos de participación ciudadana, que en parte, intentan responder a las demandas de las sociedades cada vez más complejas.

En ocasiones no es suficiente con implementar mecanismos de participación activa, sí para la sociedad, son mecanismos que desconoce o que se establecen con procedimientos que no son de fácil acceso para los ciudadanos, ya sea debido a su complejidad o por ser únicamente informativos o consultivos (si la sociedad no delibera en esas decisiones). Los mecanismos deliberativos son trascendentes debido a que los ciudadanos comprendan la importancia que tiene su opinión en la implementación de políticas públicas, o en su caso, que generen la convicción de que es importante su participación mediante el diálogo informado y accesible, para generar una mejor gobernanza.

Los mecanismos deliberativos son necesarios para promover los canales de comunicación eficiente que permiten que se logre un diálogo con las autoridades más cercanas al núcleo primario de la administración (en este caso el Ayuntamiento), los cuales pueden intervenir principalmente de dos formas: la primera integrada por ciudadanos elegidos aleatoriamente, que respondan ante su

responsabilidad social; y la segunda: que aunque no sean convocados a participar, voluntariamente se involucren en la deliberación.

El poder legislativo del Estado, con base en el principio de autonomía estatal, crea figuras para lograr un acercamiento de los ciudadanos hacia las cuestiones políticas, es por ello, que se implementan leyes como la Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en las cuales figuran mecanismos como el referéndum, plebiscito, la iniciativa popular, o la rendición de cuentas; sin embargo, no son los únicos mecanismos contenidos en la ley reglamentaria, puesto que dicha ley incluye doce figuras de participación ciudadana que pretenden posicionarla como una de las leyes más innovadoras. Los mecanismos mencionados siguen siendo procedimientos largos que mantienen a la ciudadanía escéptica ante la solución de los conflictos reales.

### **1.3. Concepto de participación ciudadana.**

El concepto de participación ciudadana suele tener diversas acepciones, desde las concepciones tradicionales de interpretación literal de su etimología, hasta definiciones más complejas que lo relacionan con la elaboración de políticas públicas y la acción gubernamental. A través del tiempo, puede percibirse que los derechos de participación ciudadana han adquirido mayor auge en los últimos años, sobre todo en las legislaciones estatales, a lo largo del territorio mexicano. No obstante, en las sociedades cada vez más complejas se puede apreciar que los conceptos sobre: los derechos de participación ciudadana o los mecanismos de participación ciudadana, se han ido perfeccionando de acuerdo con las necesidades de la sociedad y el consenso de los ciudadanos.

Para poder comprender en qué consiste la participación ciudadana es necesario en primer lugar, tener en cuenta su raíz etimológica. Comencemos por desglosar el conjunto conceptual, la primer palabra que analizaremos es la de participación. El concepto participación proviene del latín *participatio*, que a su vez



se deriva del verbo *participare*, que significa *participar*, el cual está integrado por el prefijo *pars* o *parti*, que significa *parte* o *porción*; del verbo *capere*, que significa *tomar* o *agarrar*, y por último el sufijo *tio* que corresponde a *acción* o *efecto*; lo que en términos generales se expresa como la acción o efecto de tomar parte en algo.<sup>1</sup>

Por otra parte, la palabra ciudadano, procede del sustantivo *ciudad* y del sufijo *ano*, que indica *perteneciente a*.<sup>2</sup> La palabra ciudad, tiene su raíz etimológica del latín *civitas*, de la cual se deriva el concepto de ciudadanía. El concepto de ciudad hace alusión a la forma en que los romanos identificaban a los ciudadanos romanos, por lo que la palabra *civitas* comenzó a utilizarse para designar a la palabra ciudadanía. Por otra parte, el concepto ciudadano adquiere su origen del latín *civis*, –o *cives* en plural–, concepto que era utilizado para designar a todo hombre o mujer que vivía al amparo de la ciudadanía romana.<sup>3</sup> Por lo que nos referiremos en general, a aquello perteneciente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos.

Las definiciones clásicas de ciudadano, distaban de la concepción que actualmente poseemos; lo anterior, en virtud de la evolución constante que se ha originado para reconocer los derechos que adquieren los ciudadanos. En la época clásica, la calidad de ciudadanía únicamente era designada a los hombres (es decir, se excluía a las mujeres y a los niños) pues se creía que estos eran los únicos con la capacidad de inferir en las decisiones de la ciudad. Sin embargo, retomando las etimologías anteriores, encontramos que, al conjugar ambos conceptos, en términos generales estaríamos hablando de la acción (o efecto) de formar parte en lo que concierne a la ciudad.

De acuerdo a la Real Academia Española, la palabra participar, proviene del latín *participare*, con diversos significados, entre los que destacan: 1. Tomar parte

---

<sup>1</sup> De conceptos.com, consultado el 22 de agosto de 2018, <https://deconceptos.com/ciencias-sociales/participacion>.

<sup>2</sup> Definición a, consultado el 22 de agosto de 2018, <https://definiciona.com/ciudadano/>.

<sup>3</sup> Arnal, Mariano, Elecciones autonómicas y municipales, El almanaque, consultado el 22 de agosto de 2018, <http://www.elalmanaque.com/marnal/ciudad/indice.htm>

en algo; 2. Tener parte en una sociedad; y. 3. Dar parte, noticiar, comunicar.<sup>4</sup> Por otro lado, el concepto ciudadana/no lo define con los siguientes adjetivos: 1. Natural o vecino de una ciudad; 2. Perteneiente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos; y, 3. Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes.<sup>5</sup> En ese sentido, en relación al objeto de estudio, podemos afirmar que no solo comprende el sentido de pertenencia, sino que también implica dar parte –o comunicar algo– dentro de una sociedad, ya sea lo que concierne a una ciudad; o, como miembro activo de un Estado.

La participación ciudadana, según Sánchez-Mejorada, puede definirse considerando los siguientes aspectos:

...es una forma de intervención social que permite a los ciudadanos reconocerse como tales y que al compartir una situación determinada se identifican a partir de sus propios intereses, expectativas y demandas, lo que implica la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de determinados intereses sociales.<sup>6</sup>

La participación ciudadana, no debe confundirse con la democracia directa, debido a que la participación ciudadana puede manifestarse en dos sentidos: uno en general, cuando los ciudadanos emiten sufragio (la participación ciudadana se manifiesta individualmente); y, en sentido excepcional, por medio de los mecanismos de participación ciudadana en los cuales intervienen los ciudadanos como sociedad civil (cumpliendo con los requisitos específicos de cada mecanismo). Por otra parte, la democracia directa supone la intervención general de los ciudadanos en la vida pública, al respecto, Ortiz Ramírez la define como “la forma

---

<sup>4</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 22 de agosto de 2018, <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>.

<sup>5</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 22 de agosto de 2018, <http://dle.rae.es/?id=9NcFAo6>.

<sup>6</sup> Sánchez-Mejorada, Ma. Cristina, “¿Construcción de ciudadanía? Reflexiones sobre la política de participación ciudadana en la Ciudad de México”, en Ana Helena Treviño Carrillo (coord.), *Ciudadanía, espacio público y ciudad*, México, 2009, p. 292.

de gobierno en la que la totalidad del pueblo crea directamente las normas jurídicas que deben regular su conducta social y política”.<sup>7</sup>

Por otro lado, el término de participación ciudadana, se ve enriquecido al relacionarlo con la función de implementación de los mecanismos actuales, cuando se utiliza:

...para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se desenvuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales se interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad.<sup>8</sup>

Otra de las definiciones de participación ciudadana que la relaciona con las políticas públicas y la función de contraloría que realizan los ciudadanos es la siguiente:

...la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en condiciones definidas, esto es, en interfaces socioestatales (Isunza) que pueden o no estar definidas por la ley y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas a través de diversas formas de contraloría ciudadana.<sup>9</sup>

Por cuanto a la actividad del poder legislativo, encontramos que, la participación ciudadana para efectos de la implementación de la Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece que: “la participación ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes del Estado de Morelos a

---

<sup>7</sup> S. Ortiz Ramírez, citado por Cabrera Diricio, Julio, *Estado y Democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*, México, Ediciones Coyoacán, 2010, p. 139.

<sup>8</sup> Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *Daena: International Journal of Good Conscience*, 2009, descargado y consultado el 22 de agosto de 2018, [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf).

<sup>9</sup> J. Olvera, Alberto, *La participación ciudadana y sus retos en México*, descargado y consultado el 30 de agosto de 2018, [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno”.<sup>10</sup>

El concepto aludido, es el concepto que se desarrollará a lo largo de la investigación, por múltiples factores; el primero, por ser el instrumento material que será utilizado para la reflexión en torno a los mecanismos de participación ciudadana. El segundo, en virtud de que los propios legisladores como representantes, intervienen directamente en el reconocimiento amplio del ámbito en que se debe utilizar. Y, por último, en razón de que el fin del ejercicio eficiente de los mecanismos de participación ciudadana, es precisamente la injerencia de los ciudadanos en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les benefician o afectan como núcleo social.

Sin embargo, ¿Qué son las políticas públicas? Comencemos por entender a que se refiere el concepto de lo político y de lo público. Ahora bien, la palabra política “es una palabra que etimológicamente nos remite a las *polis* griegas y a “*politeia*” como organización estatal. En Grecia, la política eran todas las actividades que se desarrollaban en la *polis* para el bien de todos, y en forma subsidiaria hacía referencia a la actividad estatal”.<sup>11</sup> La *polis*, era como concebían los griegos a la ciudad.

Aristóteles, concebía a la *polis*, como “una comunidad que ha llegado a bastarse en todo virtualmente a sí misma; una comunidad constituida en vista de algún bien y los habitantes de la ciudad debían regirse por un ordenamiento o constitución política, producto de la participación de los hombres libres”.<sup>12</sup> De lo anterior, se desprende que al referirse a virtual, debemos entenderlo como un

---

<sup>10</sup> Cfr. Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política para el Estado Libre y soberano de Morelos.

<sup>11</sup> La guía, consultado el 06 de agosto de 2018, <https://derecho.laguia2000.com/derecho-politico/la-politica-y-lo-politico>.

<sup>12</sup> Yurén Camarena, María Teresa, *Ciudadanía y educación. Ideales, dilemas y posibilidades de la formación ético-política.*, México, Juan Pablos editor, 2013, p. 22.

entorno de virtudes, en que los hombres libres (que en esa época eran los que adquirirían la calidad de ciudadanos) participaban en los asuntos públicos, ya que estos eran los únicos que poseían la capacidad de deliberación sobre las mujeres, los niños, los extranjeros y esclavos.

La concepción de lo público, debe reflexionarse como una noción de conjunto, una referencia a lo que es de todos, pero sobre todo a una construcción abstracta que no existe por sí sola, sino que requiere de la civilidad y de los acuerdos; y, por otra parte, los sujetos únicamente se constituyen en individuos públicos en tanto que se convierten en ciudadanos y en tanto que son capaces de tomar decisiones como tales.<sup>13</sup>

Ahora bien, otra forma de comprender a lo público, puede concebirse desde la *res pública* (cosa pública), a la cual Cicerón la identificaba con *res del populus* (cosa del pueblo). Al respecto, Alvaro d'Ors, al analizar el concepto *ciceroniano* destaca:

La dificultad puede estar en entender que quiso decir con *res* (cosa): “la cosa del pueblo”... no se trata de las cosas patrimoniales de uso público, que los juristas suelen llamar también “cosas públicas” (*res publicae*), sino mejor, en nuestra opinión, la “gestión pública, pues la palabra “cosa”, en su amplio campo semántico, comprende también ese sentido de actuación o gestión; la cosa o negocio de que se trata (*res de qua agitur*). Así, pues, la “república” se refiere al gobierno público, y lo que viene a decir Cicerón... es que la república consiste en el gobierno que afecta al pueblo.<sup>14</sup>

En ese orden de ideas, considerando que los conceptos anteriores son referencia para materializar la esencia de las políticas públicas, como alusión al ámbito gubernamental y público, adicionaremos la concepción de Chandler y Plano, como se sigue: “las políticas públicas son las acciones de gobierno, es la acción

---

<sup>13</sup> Casas, María de la Luz, “Entre lo público y lo privado. Un espacio para la convivencia social a través de la comunicación”, *Razón y palabra. Primera Revista electrónica en América Latina Especializada en comunicación*, número 55, consultado el 31 de agosto de 2018, <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n55/mcasas.html>

<sup>14</sup> D'Ors, Alvaro, *Sobre el concepto ciceroniano de “res pública”*, Universidad de Navarra, descargado y consultado el 31 de agosto de 2018, <http://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/viewFile/106/104>

emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad (...) se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales”.<sup>15</sup>

En razón de lo anterior, la expresión de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, atiende los aspectos de gobernabilidad de una sociedad, puesto que su principal objetivo será obtener una solución a las demandas y problemas reales de un grupo determinado. Podemos entender a la gobernanza y la gobernabilidad como conceptos diferentes, en el sentido de que la gobernabilidad se centra en resolver los problemas del Estado benefactor, es decir, que coloca al Estado como el responsable de proveer de políticas públicas adecuadas y servicios públicos a los ciudadanos como si estos se encontraran al margen de la acción gubernamental. Para distinguir, ambos conceptos es menester traer a colación dos conceptos básicos. Comenzaremos por explicar que la gobernanza se centra en:

...el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias.<sup>16</sup>

El concepto de gobernanza, es un concepto que surge de la necesidad de intervención de los ciudadanos y grupos de particulares como es el caso de las asociaciones civiles y demás formas de intervención ciudadana para involucrarse en resolver los problemas sociales y así colaborar con los representantes gubernamentales.

---

<sup>15</sup> Domingo Ruiz, López, *¿Qué es una política pública?*, Revista jurídica, consultado el día 24 de agosto de 2018, [http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#\\_edn3](http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#_edn3)

<sup>16</sup> *Globalización y gobernanza*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p.36, consultado y descargado el 18 de enero del 2019 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Por otra parte, la gobernabilidad puede ser entendida como: la capacidad de gobernar del gobierno en la cual no es necesario acudir a capacidades o recursos extragubernamentales para gobernar una sociedad<sup>17</sup>, sin embargo, la gobernabilidad puede generar conflictos en torno a no tener la capacidad de cumplir o resolver demandas de la sociedad con lo cual se verá reflejado un gobierno superado por las peticiones de los ciudadanos quienes actuaran exigiendo el cumplimiento de sus demandas tal cual en espera de un Estado benefactor, que con el tiempo perderá legitimidad en sus decisiones.

Ahora bien, del análisis anterior se desprende que para obtener un buen gobierno es necesario que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos ya sea participando directamente o incluso supervisando la implementación de políticas públicas y acción gubernamental; en ambos casos, la respuesta la otorgan los mecanismos de participación ciudadana. No obstante, procederemos al análisis de los tipos de participación de la sociedad, como pilar fundamental de la investigación, que se pretende, contribuyan a reforzar los canales de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes, para lograr la solución de las demandas de la sociedad.

#### **1.4. Tipos de participación de la sociedad.**

La concepción de participación ciudadana desde distintos ámbitos puede utilizarse para todo tipo de acciones que proponga la ciudadanía en la inclusión de sus intereses o propuestas hacia algún destinatario. Sin embargo, de lo esgrimido anteriormente, es posible destacar que confluyen dos elementos en común: el primero, concierne a la acción de un grupo social, y, el segundo, a la intervención de ese grupo social dentro de los asuntos públicos.

---

<sup>17</sup> *Idem.*

Participar es el poder de tomar decisiones, de actuar y transformar la realidad; sin embargo, en la actualidad no todos los seres humanos poseen, de *facto*, las mismas posibilidades de participar en los asuntos públicos. Una de las razones podría ser la diferencia de oportunidades, el género, el nivel socioeconómico o ubicación geográfica, entre otros.<sup>18</sup> Independientemente de los motivos individuales que cohíben a la participación, es indispensable que en el tema de estudio, se identifique los tipos en que se manifiesta la participación dentro del núcleo de la sociedad. Para lo cual se analizará la participación desde cuatro tipos principalmente: participación social, participación política, participación comunitaria y participación ciudadana, a saber.

La participación social, es aquella que toma parte en las actividades que constituyen la vida cotidiana de la comunidad, se refiere a actividades de las cuales se deriva algún sentido de pertenencia y sugiere un desarrollo personal.<sup>19</sup> En ese sentido, podemos destacar a la participación social, como aquella participación que realizan determinados grupos de personas, los cuales pueden identificarse con minorías, por ejemplo, los que defienden a un derecho humano en particular, dígase comunidades indígenas (por cuando a su autodeterminación), grupos feministas (protesta a favor de la equidad de género), grupos de inmigrantes o personas con capacidades diferentes.

En ese contexto, podemos conceptualizar a la participación social como aquella que “implica la agrupación en organizaciones de la sociedad civil para la defensa y representación de sus respectivos intereses”.<sup>20</sup> En general, este tipo de participación busca el mejoramiento de las condiciones de vida o la defensa de intereses determinados. “La participación social, se define como aquella

---

<sup>18</sup> Calderón Berra, Santiago Michele, *Participación ciudadana, política y electoral en México: hacia la civil toma de decisiones*, Centro de estudios sociales y de opinión pública, México, 2017, p. 2.

<sup>19</sup> Curso en línea, *Formadores de ciudadanía*, impartido por la Universidad de los Andes, Chile, consultado el 22 de agosto de 2018, <https://es.coursera.org/lecture/formadores-ciudadania/tipos-y-niveles-de-participacion-ciudadana-gHGeJ>

<sup>20</sup> Divulgación dinámica S. L., consultado el 22 de agosto de 2018, <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>



organización libre y voluntaria de los miembros de una sociedad frente al gobierno o no, incluso a lado de éste, y en la cual no hay asunto público de por medio”.<sup>21</sup>

En la participación política, los ciudadanos se asocian entre sí para actuar y mejorar las condiciones de vida de la sociedad, este tipo de participación es considerada como un elemento esencial en los sistemas democráticos, que se define como “toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a la política estatal”.<sup>22</sup> La forma más común en que se presenta este tipo de participación es en la afiliación de partidos políticos, por señalar un ejemplo.

Por cuanto a la organización de la participación política y su integración en partidos políticos, el Doctor Daniel Montero, nos señala que el proceso de constitucionalización se vio vigorizado al amparo de dos consideraciones: En primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado sino miembro de un grupo social y, en segundo lugar, a la convicción de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que estas se reduzcan a través de los partidos políticos y, sobre la base del sufragio universal organizar la vida política y social así como la cultural del país.<sup>23</sup> Esta postura, nos aporta que la conformación de partidos políticos muestra la forma de organización política por excelencia, en la que los aspirantes a ejercer la representación y por tanto el poder se involucran en los asuntos públicos.

Otro tipo de participación, en que la sociedad tiende a desarrollarse, es en torno a la participación comunitaria, la cual podemos identificar con los usos y costumbres de las comunidades de carácter étnico y cuyos modos están sujetos a

---

<sup>21</sup> Chaires Zaragoza, Jorge, “Mecanismos de participación ciudadana directa: un análisis sobre su eficacia”, *Sufragio. Revista especializada en derecho electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 9, 2016, p. 185, descargado y consultado el día 28 de agosto de 2018, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/view/22261/19855>.

<sup>22</sup> Divulgación dinámica, *op. cit.*, p. 24.

<sup>23</sup> Montero Zendejas, Daniel, *La desaparición del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 146.

la tradición y la interpretación de los diferentes grupos comunitarios concretos en momentos específicos”.<sup>24</sup> La participación comunitaria, es un tipo de participación solidaria, cuando las personas se vinculan a una organización, tiene relación inmediata con la responsabilidad social.

Este tipo de participación puede ser identificada con “el conjunto de acciones desarrolladas por diversos sectores comunitarios, en la búsqueda de soluciones a sus necesidades específicas”.<sup>25</sup> Es decir, cuando un grupo de personas, tiene como objeto el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad. Por ejemplo, una comunidad en que se prevé un problema en torno a la recolección de residuos sólidos, que se organiza en la implementación de contenedores en lugares estratégicos o de colocación de contenedores de reciclaje.

De la clasificación anterior, podemos destacar que los tipos anteriormente definidos, son tipos de participación de la ciudadanía, sin embargo, los distinguiremos del concepto de participación ciudadana, por cuanto a su materialización dentro de la esfera política o pública. Es decir, cuando hablamos de participación ciudadana nos referimos a los casos que representan una respuesta, individual o colectiva de la sociedad, a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan para ese efecto.<sup>26</sup>

La participación ciudadana se clasifica en directa o indirecta, la cual tiene una relación intrínseca con la participación política o la intervención en los asuntos públicos respectivamente. La participación ciudadana indirecta, se ejerce mediante el ejercicio del sufragio, puesto que las personas que adquieren la calidad de ciudadanos poseen el derecho y el deber de participar en la elección de representantes emitiendo un voto. El derecho al voto, es un derecho de participación

---

<sup>24</sup> Chaires Zaragoza, *op. cit.* p. 24.

<sup>25</sup> Divulgación dinámica, *op. cit.* p. 24.

<sup>26</sup> *Idem.*

política y la forma en que se manifiesta considerablemente la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Sin embargo, se trata de una forma de participación pasiva, de carácter informativo, es decir, en la que no existe deliberación.

En la participación ciudadana indirecta, se pretende obtener el consenso para designar a los representantes que en su lugar tomarán las decisiones en la vida pública del país, Estado o Municipio, respectivamente. Por otro lado, es de carácter informativo, debido a que no se desarrolla ninguna acción consultiva, ni mucho menos deliberativa en la actividad gubernamental.

La participación ciudadana, desde el punto de vista normativo, son aquellas formas que fomentan una participación activa de los ciudadanos, y se materializa en el ejercicio de mecanismos como el referéndum, la iniciativa popular, plebiscito, rendición de cuentas y en algunos casos, revocación de mandato. Sin embargo, estas son solo algunos de los mecanismos que encontramos dentro de la legislación mexicana, los cuales podemos identificarlos como de carácter consultivo.

La participación ciudadana, como aquella en la cual los ciudadanos toman parte en los asuntos públicos del Estado, es una forma de expresar y vivir la relación entre gobierno y sociedad; y, es considerada como ineludible en la gestión de gobierno.<sup>27</sup> Aludiendo, a la participación ciudadana como la intervención de los ciudadanos en la vida pública, a la cual asimismo se puede identificar como una de las diversas manifestaciones de la participación política, es preciso, señalar algunos de los fundamentos materiales de la misma.

---

<sup>27</sup> Chaires Zaragoza, *op. cit.* p. 24.

## **1.5. Fundamentos de materialización de la participación ciudadana.**

Los fundamentos de la participación ciudadana pueden ser clasificados en legales, ideológicos e instrumentales. Los cuales los explicaremos en adelante:

Fundamentos legales.- Son aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como dentro de la legislación ordinaria, de acuerdo a la Constitución los encontramos en los artículos 2, 3, 6, 8, 26 y 115, en ellos se menciona la democracia como forma de vida; la existencia del sistema de planeación democrática basado en la consulta y la participación; premisas en forma de garantía respecto a derechos como el derecho a la información (el cual debe ser garantizado por el Estado) y, la constitución de gobiernos locales en que se organiza la administración que es trascendental para propiciar la participación vecinal y ciudadana.

Fundamentos ideológicos.- Son aquellos que implican una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas, no es igual ni reemplaza a la participación política, sino que más bien la complementa y/o activa. Se basan principalmente en el argumento de que la sociedad deberá observar un cambio de cultura en que la relación de gobernante y gobernado, ya no sea la de subordinación, sino la de cooperación.

Fundamentos instrumentales.- Son aquellos que se refieren a la operación de programas y proyectos sociales a fin de lograr mayor eficiencia y eficacia, a las estrategias comunitarias de movilización social y asignación de recursos, y a la búsqueda de consenso social e impulso a la corresponsabilidad social.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Ziccardi, Alicia, "Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local", en Canto Chac, Manuel (comp.), Participación ciudadana en las políticas públicas, México, Siglo XXI editores, 2010, p. 205-221.

La autora Alicia Ziccardi, señala que: “son pocos los esfuerzos que se colocan en el diseño de una metodología participativa que responda a las características del espacio local, la creación de un clima propicio para el debate y la deliberación o la capacitación de funcionarios y de la sociedad en los valores de la democracia”.<sup>29</sup> En ese sentido, la participación activa de la sociedad suele ser fomentada desde los contenidos discursivos de las políticas sociales, y de la legislación ordinaria que regula los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, si solo se quedan en el discurso o en la legislación, ponen en evidencia que no se ha alcanzado su efectividad.

#### **1.6. Relación de la participación ciudadana con la consolidación del Estado democrático.**

La participación ciudadana es uno de los presupuestos necesarios para la consolidación del régimen democrático, para desarrollar el tema es necesario aludir a la vinculación de ambos conceptos; por ello, es indispensable reflexionar sobre los elementos que debe cumplir un Estado cuya forma de gobierno sea la democracia, para posteriormente, abordar la cuestión de la relación que guarda la participación ciudadana con la democracia.

A través del tiempo las personas han buscado los medios para conformar una sociedad en la que impere la estabilidad y la paz entre los individuos pertenecientes a un mismo Estado; desde el surgimiento de las primeras formas de organización política en la antigua Grecia, hasta las sociedades contemporáneas más complejas. Es indudable, que el ejercicio de la democracia mantiene una íntima relación con la participación ciudadana, en virtud de que la voluntad del pueblo es la base fundamental para constituir al Estado Mexicano como una república representativa, laica y democrática. Sin la intervención de los ciudadanos en la conformación de la forma de gobierno, y su elección por medio del sufragio, no podría constituirse la organización política del país.

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*, p. 210.

La democracia es una forma de gobierno por excelencia que en la actualidad se ha esparcido entre la mayoría de países a escala internacional. En México, que es un Estado en vías de consolidación democrática, de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, político y social, tal y como lo establece en el artículo tercero. Sin embargo, en relación a la participación ciudadana, encontramos que la democracia “es un sistema político que permite el funcionamiento del Estado mediante la adopción de decisiones colectivas por parte de la ciudadanía a través de mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad al representante”.<sup>30</sup>

Como se analizó en los temas anteriores, la participación ciudadana se manifiesta de distintas formas y en diversos niveles, sin embargo, considero que la participación ciudadana es un presupuesto necesario para el pleno ejercicio de la democracia. Es inconcuso, hablar únicamente de la participación ciudadana de forma aislada, debido a que la participación ciudadana surge de las diversas teorías que adquieren sustento en corrientes derivadas de las formas de gobierno, en especial, del modelo democrático.

Es menester, destacar que la participación ciudadana guarda una relación intrínseca con el ejercicio de la democracia, si bien es cierto, que el concepto de democracia es de los más controvertidos y amplios, también es cierto, que algunos autores la han definido con elementos que la relacionan directamente con el objeto de estudio. Comenzaremos, por desatacar algunos de los conceptos que a mi parecer integran elementos para fundamentar la relación entre la democracia y la participación ciudadana.

Norberto Bobbio, nos refiere que por democracia debemos comprender que: “se entiende por régimen democrático a un conjunto de reglas procesales para la

---

<sup>30</sup> *Cfr.* Antecedentes legislativos de la Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.<sup>31</sup>

Ahora bien, para considerar que un Estado es democrático, es necesario que cumpla con elementos esenciales, validos y generales, que constituyen la base de la organización del gobierno. Dentro de esos elementos, encontramos los presupuestos de la participación ciudadana que regirán las reglas procedimentales ordinarias para la consolidación de la participación ciudadana en el Estado de Morelos. Es preciso destacar los elementos comunes que encontramos dentro de la conceptualización de la palabra democracia, entre ellas el Doctor Cabrera Dircio, nos refiere que se constituyen por:

- a) La soberanía del pueblo;
- b) La participación de los ciudadanos en las elecciones y las decisiones políticas;
- c) El reconocimiento del poder o autoridad del pueblo sobre cualquier grupo o persona;
- d) La democracia descansa sobre dos principios: la libertad y la igualdad.<sup>32</sup>

De lo anterior, es preciso destacar el inciso b), el cual hace referencia a la participación de los ciudadanos como elemento de la democracia. Es por ello, indispensable mostrar la relación de dependencia que se genera entre los conceptos de democracia y de participación ciudadana. De lo contrario, estaríamos hablando de un régimen de gobierno imperativo, como autoritarismo, totalitarismo, dictadura o cualquier otro distinto a lo que implica la democracia.

Bobbio, nos refiere que la democracia como forma de gobierno es caracterizada como “un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos.”<sup>33</sup> En la concepción de este autor, encontramos dos presupuestos

---

<sup>31</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2da. ed., trad. de José F. Fernández Castellán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 9.

<sup>32</sup> Cabrera Dircio, *op. cit.* p. 135.

<sup>33</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2da. ed., trad. de José F. Fernández Castellán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 14.

necesarios para la implementación de un régimen democrático. El primero, consiste en que se establezcan reglas para determinar que sujetos intervendrán en los asuntos públicos, y reglas que regulen el procedimiento que deberá llevarse a cabo, para que con base a esas reglas, se legitime su actuación, es decir, al ser reglas reconocidas, se convierten en derecho.

Asimismo, nos señala que respecto al contenido mínimo del Estado democrático, deben de considerarse las siguientes características:

- a) Garantía de los principales derechos de libertad;
- b) Existencia de varios partidos en competencia;
- c) Elecciones periódicas y sufragio universal; y,
- d) Decisiones colectivas o concertadas o tomadas con base en el principio de mayoría (de cualquier manera siempre después del debate libre entre las partes o entre los aliados de una coalición de gobierno).<sup>34</sup>

En el mismo sentido, Kelsen concebía en términos generales que "...La democracia es esencialmente gobierno del pueblo. Es así que la democracia es una cuestión de procedimiento, de método político específico de creación y aplicación del ordenamiento social que constituye la comunidad".<sup>35</sup> Los ciudadanos, que son a la vez sujetos que ejercen el poder público, cuentan con las facultades de establecer los mecanismos necesarios para intervenir en los asuntos públicos. El procedimiento democrático, es indispensable para la conformación de gobiernos legítimos, que constituyan al pleno ejercicio de la democracia, en la toma de decisiones gubernamentales y públicas.

Como segundo presupuesto, encontramos "la atribución de poder" que confiere la mayoría. Sin embargo, comencemos por discurrir ¿Cómo se atribuye el

---

<sup>34</sup> Cfr. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, p. 29.

<sup>35</sup> Hans Kelsen, citado por José Luis Monereo Pérez, *Los fundamentos de la democracia. La teoría político jurídica de Hans Kelsen*, España, El viejo topo, 2013, p. 146.



poder? y ¿Quiénes constituyen la mayoría? Regresemos al concepto de democracia, como poder del pueblo para determinar su forma de gobierno; y, al principio de soberanía nacional, el cual refiere que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo. Ahora bien, el poder que tiene el *demos*, es un poder político de intervención en los asuntos públicos (el cual se ejerce indirectamente debido a inviabilidad de participar todos los ciudadanos en la deliberación de los asuntos públicos). De ahí surge la representación, por tanto, el poder político que originalmente tiene el *demos*, se transfiere a los representantes.

Sin embargo, cuando se transfiere el poder político, esto no significa que las decisiones emanadas de los representantes se encuentren alejadas de las necesidades sociales, sino más bien que por medio de la democracia se encuentra la propuesta para participar políticamente en las decisiones públicas –ya sea tanto en forma directa como indirecta-. El sociólogo Touraine, nos aporta que:

La democracia se define... por la naturaleza de los vínculos entre sociedad civil, sociedad política y Estado. Si la influencia se ejerce de arriba hacia abajo, la democracia está ausente, en tanto que llamamos democrática a la sociedad en que los actores sociales ordenan a sus representantes que, a su vez, controlen al Estado.<sup>36</sup>

De igual forma, podemos desarrollar la idea de ¿quién es esa mayoría?, aunque ya existen reglas que permiten una más amplia participación de los ciudadanos al momento de votar, existen limitantes legales como la edad mínima para alcanzar la condición de ciudadano (de 18 años), o limitantes de *facto* derivadas de la indiferencia de quienes no se interesan por la participación política (lo expreso como limitante, en razón de que queda fuera del alcance del Estado tomar alguna acción vinculante respecto a los desinteresados, en el ejercicio del sufragio como derecho y como obligación). En ese sentido, en los sistemas democráticos se establece la regla de la mayoría, la cual supone consenso, en determinar quiénes serán los ciudadanos legitimados para tomar las decisiones en representación de la sociedad.

---

<sup>36</sup> Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?*, 2da. ed., 4ta. reimpresión, trad. de Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2015, p. 51.

Anteriormente, se destacó que en la democracia, el pueblo adquiere dos papeles esenciales, en un extremo nos referimos al papel que realiza el pueblo como sujeto que ejerce el poder público, y en el otro extremo, nos referimos al sujeto como beneficiario del ejercicio del poder público. Es decir, cuando hablamos del sujeto que ejerce el poder público, nos referimos a los representantes del pueblo quienes son elegidos mediante procesos de elección popular por medio del sufragio. Por otra parte, cuando hablamos de los beneficiarios del ejercicio del poder público, nos referimos a los ciudadanos que en general conforman la sociedad civil.

Un tercer presupuesto, para el establecimiento de un régimen democrático confluye en la idea de que los ciudadanos deben contar con opciones reales de elección de sus representantes, es decir, si solo se tiene una opción (como en años anteriores se vivió en México, cuando un solo partido detentaba el monopolio de la representación), la participación de los ciudadanos se verá restringida a elegirlo o no elegirlo, y en ese contexto, no es posible que exista participación. Al respecto, Bobbio señala:

...es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc...<sup>37</sup>

Hasta ahora, hemos abordado el tema de las condiciones mínimas necesarias para establecer un régimen democrático, en el que la participación ciudadana indirecta es indispensable, por ejemplo, al momento de elegir a los representantes del *demos*. Sin embargo, no es la única forma en que la participación del *demos* puede ejercerse; Bobbio, como uno de los teóricos, que desarrolla ampliamente el tema de la democracia en sus diversas aportaciones (y que cabe destacar, que aunque admite la existencia de la democracia directa, no está de acuerdo con su

---

<sup>37</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro... op. cit.*, p. 15.

implementación como presupuesto principal en un régimen democrático), nos señala:

Bajo el nombre genérico de democracia directa se encuentran todas las formas de participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación (ni en la representación de los intereses generales o política, ni en la representación de los intereses particulares u orgánica): a) el gobierno del pueblo a través de delegados investidos de mandato imperativo y por tanto revocables; b) el gobierno de asamblea, es decir, el gobierno no sólo sin representantes irrevocables y fiduciarios, sino también sin delegados; c) el referéndum).<sup>38</sup>

La clasificación de algunas de las formas en que se manifiesta la participación ciudadana directa que menciona este autor, son formas que en ningún caso podrán sustituir a las formas de democracia representativa, en las sociedades complejas (me refiero a complejas por los problemas que enfrenta la deliberación de todos los ciudadanos en los asuntos públicos). Algunos de los argumentos son los siguientes: por una parte, se trata de formas que solo podrán implementarse en comunidades pequeñas; y, por otra que, su aplicación deberá ser excepcional y en casos de especial relevancia.

En este punto, es menester señalar que la postura que se utilizará para el desarrollo del objeto de estudio, consiste precisamente en mostrar la importancia de establecer mecanismos de participación ciudadana que complementen a las figuras ya reguladas, en virtud de que, coincidimos con la concepción de que la democracia directa no debe sustituir a la democracia representativa, sino por el contrario, ambas son formas en que se expresa la opinión pública de los ciudadanos, las cuales pueden coexistir en beneficio de la consolidación de un Estado democrático.

El proceso de ampliación de la democracia en la sociedad contemporánea no se presenta solamente a través de la integración de la democracia representativa con la democracia directa, sino también, y sobre todo,

---

<sup>38</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 17ª reimp., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de cultura económica, 2016, p. 217.

mediante la extensión de la democratización, entendida como institución y ejercicio de procedimientos que permitan la participación de los interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes a los políticos.<sup>39</sup>

Como se mencionó anteriormente, la participación ciudadana directa surge de la necesidad de resolver problemas que la representación no ha podido resolver; si bien, esta institución se ha venido deteriorando por la corrupción en las instituciones, impunidad con que actúan en algunos casos los representantes políticos, la desconfianza en la clase política, el incumplimiento de propuestas de campaña de los funcionarios electos, son solo algunas de las circunstancias con las que los ciudadanos se sienten afectados dentro de sus derechos de participación política-ciudadana y los derechos humanos que tienen relación intrínseca con los primeros.

Es necesario que en el caso de que los representantes que detentan el poder, no cumplan con la función garantista, la misma democracia sea la encargada de proveer a los gobernados y a la sociedad los instrumentos eficaces para deshacerse, pacífica y civilizadamente, de la mala política y optar, mediante la alternabilidad, por una política diferente.<sup>40</sup> En ese orden de ideas, la participación ciudadana en forma directa (expresada por medio de los mecanismos de participación ciudadana), puede ser el instrumento eficaz, que obligue a los representantes políticos a recordar que el ejercicio del poder que ostentan, ha sido atribuido por la sociedad.

Al instruir a los ciudadanos en el tema de la democracia, se generara una participación activa en torno a los asuntos públicos, puesto que lo que se pretende es propiciar una participación más amplia. Fomentando una participación más amplia de los ciudadanos, se generan participantes informados y consientes de sus propias necesidades sociales, lo cual abre paso al ejercicio de una democracia real, en la que existan verdaderos canales de comunicación entre los gobernados y los

---

<sup>39</sup> *Ibidem.*, p. 218.

<sup>40</sup> Curso en línea, *Derechos Humanos y Violencia*, impartido por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018.

gobernantes. Cabrera Dircio, nos muestra un panorama más claro de lo que implica la participación ciudadana:

La complejidad en la toma de decisiones de la sociedad requiere nuevas formas de abordarlos, se requiere de la participación colectiva para hacer un análisis de la problemática y para buscar soluciones a los mismos. Lo relevante es diseñar buenas políticas para resolver los problemas de la gente, esto implica la participación de la gente en la agenda de los puntos problemáticos y en el desarrollo de las opciones que puedan buscarse, aceptando que el conocimiento es plural y las políticas deban compartirse desde sus momentos iniciales para que sean efectivas.<sup>41</sup>

Sin embargo, los canales de comunicación no solo se alcanzan fomentando una participación ciudadana informativa o consultiva, sino que en virtud de la creciente construcción de sociedades cada vez más complejas, es necesario desarrollar canales de comunicación que fomenten una participación crítica y deliberativa en torno a los asuntos públicos. La importancia del ejercicio de un gobierno democrático, implica precisamente que la voluntad popular sea la que exprese las necesidades reales de la sociedad, con lo que dichas necesidades se materializaran en beneficio de los ciudadanos; por lo que se refiere al objeto de estudio, en específico dentro del Estado de Morelos.

### **1.7. Teorías que sustentan la participación ciudadana.**

La participación ciudadana se ha precisado, que cumple uno de los presupuestos para la consolidación de la democracia en México, es por ello, que al analizarse deben considerarse como fundamento las teorías que sustentan las diversas posturas de participación. Considero importante destacar, que las teorías de la democracia tienen un punto relevante para la creación de los mecanismos de participación ciudadana. En el siguiente estudio, nos centraremos en el análisis de la participación ciudadana activa, tomando en cuenta tres principales teorías: a) La

---

<sup>41</sup> Cabrera Dircio, *op. cit.*, p. 143.

teoría de la democracia representativa; b) La teoría de la democracia participativa; y, c) La teoría de la democracia deliberativa; así como sus principales críticas.

### 1.7.1. Teoría de la democracia representativa.

La democracia representativa en México es un sistema que pretende la inclusión de los ciudadanos en la política, mediante la elección de representantes, quienes estarán facultados para intervenir en los asuntos públicos. “En términos generales la expresión "democracia representativa" quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin”.<sup>42</sup>

La democracia representativa, surge de la necesidad de encomendar las decisiones a un grupo reducido de ciudadanos, en virtud de que en los últimos años la población ha crecido desmesuradamente. En ese orden, se precisa que no es conveniente una participación ciudadana directa, en virtud del crecimiento exponencial de la población, esto es así, tal y como lo aprecia Sartori, el cual nos refiere que el problema radica en la “relación inversa entre la eficacia de la participación y el número de participantes”.<sup>43</sup> De acuerdo a este autor, la eficacia de la participación disminuirá en razón de la multiplicidad de participantes, por ejemplo:

En un contexto de 10 participantes, yo soy influyente por valor de una décima parte... Pero si los participantes son 1,000... mi peso como participante es de una milésima... Y si el universo de los participantes es, por ejemplo, 10 millones, la noción de “formar parte” se esfuma en la nada. Ser partícipe de la diezmilésima parte de una decisión ya no tiene sentido.<sup>44</sup>

En las democracias clásicas era posible implementar un sistema democrático directo, en virtud de que las ciudades tenían menos habitantes, aunado a que, si

---

<sup>42</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>43</sup> Sartori, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, trad. de Alejandro Pradera, México, Taurus, 2009, p. 39.

<sup>44</sup> *Ibidem.*, p. 36.

nos remontamos a la antigua Grecia, recordemos que no todas las personas que formaban parte de la *polis*, adquirirían la calidad de ciudadanos.<sup>45</sup> Por lo que las decisiones públicas eran debatibles en asambleas, en que los ciudadanos eran los únicos con capacidad deliberativa.

Uno de los argumentos a favor de la teoría de la representación, sostiene la imposibilidad de reunión a las megalópolis para deliberar cuestiones públicas, debido a la individualidad como característica del ciudadano actual, en razón de lo siguiente:

La democracia representativa tiende a dispersar a la ciudadanía en individualidades que, desde el punto de vista político, buscan ser autárquicas y autosuficientes, tal y como lo son en la vida cotidiana. En esa condición, el ciudadano se aísla y decide por sí mismo. La decisión colectiva se desintegra en las decisiones individuales del ciudadano aislado, al que en el sentido de participación en la comunidad política le llega ahora desde el exterior en las formas de información, la propaganda y, desde luego, a través de los partidos.<sup>46</sup>

Ahora bien, Bobbio refiere dos aspectos que rigen la democracia representativa, en primer lugar, los poderes del representante y en segundo lugar al contenido de dicha representación. Si hablamos de los poderes que ejercer el representante nos referimos a un poder que el pueblo le ha delegado, por medio de su confianza y la creencia de que será un representante no solo de sus intereses, sino en general de los intereses de la sociedad civil, a la hora de gobernar o de avalar las leyes que favorecerán el desarrollo de la sociedad.

Para los exponentes a favor de la teoría de la representación, la participación de la colectividad en los asuntos públicos radica precisamente en la designación de los representantes por medio de elecciones. Debido a que no es viable que las decisiones públicas puedan deliberarse con todos los ciudadanos. Por lo tanto, la

---

<sup>45</sup> En la antigua Grecia, la polis se dividía en tres estamentos: ciudadanos libres, extranjeros y esclavos. Las mujeres y los niños no adquirirían la calidad de ciudadanos en razón de que no poseen capacidades deliberativas.

<sup>46</sup> "Derechos del pueblo mexicano", *México a través de sus constituciones*, 9ª ed., Vol. VIII, México, Porrúa, 2016, p. 115.

forma ideal de participación de los ciudadanos es en las elecciones mediante el sufragio. Sin embargo, recordemos que en las ciudades-Estado (que eran agrupamientos de pocos ciudadanos) se originó la democracia directa como forma de gobierno, posteriormente, surge la democracia representativa.

Las democracias representativas a las que se refiere Bobbio, son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.<sup>47</sup>

Como ya se mencionó, uno de los autores que apuestan por la democracia representativa, es Giovanni Sartori, para este autor, la democracia se identifica como el gobierno del pueblo sobre el pueblo, en el que confluyen dos actores: los gobernantes y los gobernados; e identifica a la democracia representativa como democracia electoral, la cual debe basarse en la *doxa* u opinión pública. Para este autor, la democracia es el gobierno de la opinión; sin embargo, no se refiere a cualquier opinión, sino en específico, alude a la opinión pública cuyo objeto es la “*res pública*”, el interés colectivo y el bien público.

En la concepción de Sartori, la participación de los ciudadanos, solo es posible si consideramos que las elecciones son el medio idóneo de participación de las mayorías, en razón de que por medio de las elecciones, el *demos* se limita a elegir a sus representantes. Al sostener esta idea, nos refiere que: “la democracia electoral no decide las cuestiones, sino que decide quien decidirá las cuestiones”.<sup>48</sup> Los principales motivos, para establecer una democracia electoral, se basan en la

---

<sup>47</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro... op. cit.*, p. 36.

<sup>48</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p. 33.



idea de que los representantes serán personas informadas y con capacidad de tomar decisiones en los asuntos públicos.

En ese sentido, la participación ciudadana es posible solo por medio de las elecciones libres, que es la forma en que se manifiesta la opinión pública, por una parte; sin embargo, el autor reconoce otras formas de expresión de la opinión pública a las cuales identifica como intervención por medio de la *democracia directa refrendaria y electrónica*, como medidas de participación activa, la cual consiste en emitir un voto (sí o no) en una computadora, a las que considera como *amputadas y empobrecidas*, puesto que, para él: “la democracia directa como tal se basa en las interacciones “cara a cara” entre presentes, es decir, entre personas que se influyen mutuamente y que cambian de opinión escuchándose entre sí”.<sup>49</sup>

Es menester, reflexionar que para los autores anteriores, la participación activa directa solo puede manifestarse en formas limitadas, puesto que las ciudades de hoy en día, cuentan con millones de habitantes, con lo que sería inimaginable, poder concebir cada una de las opiniones de los ciudadanos para decidir las cuestiones de orden público. Por una parte, nos encontramos con la teoría de la democracia de Sartori, que nos argumenta los motivos por los cuales la mejor forma de organización social es mediante la representatividad, y que rechaza la idea de que la democracia directa sea el mecanismo idóneo de participación en un espacio deliberativo de la colectividad.

Por otra parte, nos encontramos frente a la concepción de Bobbio, quien siendo destacado en el estudio de la democracia, acepta como complemento algunas instituciones de la participación ciudadana directa, pero en ningún momento como sustituto de la representatividad por medio de gobernantes. Propongamos una definición al respecto: “la expresión *democracia representativa* quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 39.

colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin; eso es todo”.<sup>50</sup>

Para este autor, el papel de la representación proviene de cómo se conciba desde dos perspectivas: la primera, se refiere a los poderes del representante; y, la segunda, por cuanto al contenido de la representación. En ese sentido, nos expone la idea de que la representación política puede concebirse como un poder *fiduciario* que representa los intereses generales o un poder de *mandato* que representa los intereses particulares. De acuerdo a la naturaleza de la representación del *demos*, es evidente que la representación política, puede ser concebida como el poder fiduciario quien representa los intereses generales (y se rige por el principio de la prohibición del mandato imperativo).<sup>51</sup>

Cabe destacar, que en la teoría desarrollada, los autores no son partidarios de la participación ciudadana directa, es más, niegan la conveniencia de implementar la representación revocable, que hoy en día conocemos dentro de algunas leyes estatales como la revocación de mandato. Para profundizar en el tema, es preciso, continuar con la concepción Bobbiana sobre la representación.

De la representación fiduciaria a que se aludió en párrafos anteriores, encontramos que al considerarla como una representación de los intereses generales, que se rige por el principio de prohibición de mandato imperativo, no es pertinente que apliquen figuras como la revocación, en virtud de los mismos intereses que representa, es decir, si existe prohibición del mandato imperativo, el *demos* –o al menos la mayoría– a la que le concierne el interés general, no posee las facultades para revocarlo con base en la tutela del interés individual.

Ahora bien, Bobbio, es partidario de la idea de que para que el Estado cuente con ciudadanos activos es necesario que existan ideales, a los que enuncia en el siguiente orden: a) Ideal de tolerancia (frente a las cruentas confrontaciones, en

---

<sup>50</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro...*, *cit.*, p. 34.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 37.

especial de la iglesia); b) Ideal de la no violencia (resolución de los conflictos sociales sin uso de la violencia); c) La renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas (el cambio de la mentalidad y la manera de vivir). En la actualidad, si consideramos al Estado mexicano como un Estado en vías de consolidación democrática, encontramos que los ideales de tolerancia y de la no violencia, se han ido propagando informativamente entre la sociedad, sin embargo, aun queda trabajo pendiente por hacer al respecto.

Nos centraremos en el tercer ideal, consistente en la renovación gradual de la sociedad mediante el libre debate de las ideas. En este caso, en específico, el objeto de investigación se centra en la expresión de la opinión pública –que refería Sartori– en virtud de que la transformación de la mentalidad del *demos* debe generarse gradualmente, y una de las formas en que la sociedad puede interesarse por los asuntos públicos, es mediante la deliberación. Sin embargo, surge una cuestión a analizar: ¿Qué espacios públicos incitan a la deliberación en las cuestiones públicas? Este tema lo veremos más adelante. Por ahora, retomemos el tema de la participación por medio de la representación.

Un autor que comparte la visión de una democracia real, es José Luis Tejeda, para quien “...La democracia real consiste en que las elecciones son el momento en el que el soberano popular elige y decide quien gobierna y –de alguna manera indirecta– cómo se gobierna, pero nunca se ejerce el gobierno popular en su acepción llana”.<sup>52</sup> En ese sentido, encontramos que para que exista un gobierno del *demos*, se necesita de representantes intermediarios. Sin embargo, no perdamos de vista que al concluir la frase con las palabras “acepción llana”, se alude a una aceptación total, completamente directa, lo cual considero es acertado, puesto que la propuesta se encamina a una complementación de ambas formas de participación: la participación indirecta y la participación directa.

---

<sup>52</sup> José Luis Tejeda, citado por Cabrera Dircio, *Estado y democracia... cit.*, p. 132.

Otra de las aportaciones teóricas fundamentales de la concepción Bobbiana, es la de los procedimientos universales que caracterizan a la democracia, en la que afirma que:

1. Todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, de religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos, es decir, cada uno debe disfrutar del derecho de expresar la propia opinión y de elegir a quien la exprese por él;
2. El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso;
3. Todos los que disfrutan de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible, en una competición libre entre grupos políticos organizados, en concurrencia entre ellos;
4. Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre soluciones diversas, es decir, entre partidos que tengan programas diversos y alternativos;
5. Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa o se considere válida la decisión que obtenga el mayor número de votos;
6. Ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones.<sup>53</sup>

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, se rige por el principio de igualdad de la Grecia clásica, en virtud de que se les exigía una calidad moral y un fuerte sentido de pertenencia o de identificación con la *polis*. La igualdad que sirve de fundamento de la participación en los asuntos públicos, es la *isegoría*. Al respecto, la autora Yurén, destaca:

Si bien en la Grecia clásica no había igualdad jurídica, pues los derechos dependían del lugar que ocupaba cada uno en el todo social, lo que resulta destacable es que, quienes tenían el estatuto de ciudadanos, podían gozar de la *isegoría* (o participación en los asuntos públicos) y la *isocracia* (o

---

<sup>53</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, trad. de Antonio de Cabo, España, Editorial Trotta, 2003, p. 460.

participación en el poder o gobierno), lo cual requería de un amplio margen de libertad.<sup>54</sup>

En este punto, cabe resaltar que la cuestión de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, no se pone en duda; es más desde la época clásica podemos observar, que la participación de los ciudadanos es un derecho y a la vez una obligación, si bien, a lo largo del tiempo se ha alcanzado un avance democrático, por cuanto a la inclusión de la mayoría de ciudadanos en el tema de participación política. Tampoco, refutamos la idea de que la democracia representativa, sea por excelencia la forma en que se organiza el Estado, debido a que fomenta la participación ciudadana indirecta. El tema a discutir, consiste en propiciar mecanismos que incentiven a la sociedad a deliberar en los asuntos que les conciernen.

En consecuencia, se desprende la importancia del concepto y base fundamental de percibir a la democracia no solo como una cuestión política-electoral única que hay que considerar solo durante el desarrollo de periodos electorales, en la que solo están en juego los derechos de votar y ser votado; pues como se menciona, es trascendental que se logre despertar el interés del pueblo en exigir que los gobernantes garanticen el mejoramiento social, económico y político mediante canales eficientes de comunicación.

Debe observarse que el ejercicio del sufragio para elegir representantes constituye una de entre tantas formas mediante las cuales los ciudadanos pueden ejercer su poder; es un arreglo necesario para estructurar el gobierno democrático de tipo representativo, pero no por ello suficiente. Por eso, no podemos justificadamente confinar la participación de los ciudadanos al mero ejercicio del sufragio para la elección de representantes [...] el poder político ciudadano debe entenderse como una práctica colectiva que involucra una serie de mecanismos que permitan la discusión, la deliberación, el intercambio de opiniones pero, además, el control sobre la actuación de sus

---

<sup>54</sup> Yurén Camarena, *op.cit*, p. 21.

representantes en el Congreso, de los partidos políticos, sus candidatos, precandidatos, etcétera.<sup>55</sup>

A razón de lo expuesto, no considero que los mecanismos de participación ciudadana mediante un espacio deliberativo, puedan concebirse para su desarrollo en esta teoría, en virtud de que, si consideramos la implementación de mecanismos de participación que sean dinámicos y accesibles, podemos fomentar la participación cada vez mas informada de los ciudadanos. En ese mismo orden de ideas, debemos considerar que si nos conformamos con la idea de que la participación indirecta es la forma ideal de participación ciudadana, fomentaremos que los ciudadanos participen solo en periodos electorales los cuales en el país, en general se llevan a cabo cada tres, cuatro o seis años respectivamente.

*A contrario sensu*, tampoco estamos refiriendo que el análisis anterior, no es enriquecedor, sino que, la teoría de la democracia representativa, nos muestra que la participación indirecta es necesaria, debido a las actuales sociedades complejas, por una parte; y por otra, que la participación directa no sustituye al sistema representativo sino que lo complementa. Es necesario, que mediante mecanismos de fácil acceso que permitan la opinión pública (es decir, que cuenten con procedimientos menos complicados), la sociedad desarrolle la creencia de que interviene en la vida pública, y que su intervención será considerada o al menos escuchada por los representantes, a quienes les ha delegado la función de gobernar.

### **1.7.2. Teoría de la democracia participativa.**

La democracia participativa, puede considerarse como una corriente que pugna por la participación de los ciudadanos de forma activa en los asuntos públicos. La concibe como un sistema que otorga mayores beneficios a la sociedad en razón de que –con base en la soberanía– el *demos* es el que elige la forma de

---

<sup>55</sup> Leopoldo Gama Leyva, “Garantía jurídica de la representación política”, en Leopoldo Gama y Rubén Becerra (coords.), *Derechos políticos y democracia. Reflexiones en torno al caso 10.180 México CIDH*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 73-74.

gobierno, por tanto la democracia representativa cumple la función de declarar esa voluntad.

La teoría participacionista, es aquella que fomenta, encauza y a la vez restringe la participación ciudadana, la cual puede ser ubicada materialmente, entre el modelo de democracia representativa y el ejercicio de la democracia directa, como un complemento de la democracia representativa. Condorcet, refiriéndose a la instrucción sobre el ejercicio del derecho de la soberanía expone: “pero, cuando existe una representación general, es a quienes la configuran a los que, por la naturaleza misma de las cosas, corresponde el derecho no de constituir ni tampoco de interpretar la voluntad nacional, sino declararla, después de haberla recogido y constatado”.<sup>56</sup>

Anteriormente, se comenzó por definir que implica la participación, y se consideró en general que, participar es “tomar parte de”, en algo y en la calidad de ser humano. Esta forma de “tomar parte”, incluye implícita la connotación de que la intervención sea voluntaria y activada por el sujeto (la persona). Sí, a la acción de tomar parte voluntariamente en algo, le agregamos el concepto de democracia, como gobierno del pueblo, estamos hablando de una acción voluntaria para formar parte del gobierno del pueblo, en términos generales. Sin embargo, pasemos a una definición más concreta de la democracia participativa.

Silva Jiménez, contempla a la democracia participativa como un sistema en el que los propios ciudadanos son los que adopten las decisiones, sin abarcar necesariamente la totalidad de los procesos de decisión, pero en todo caso una proporción importante de ellos. Al respecto, nos aporta la definición de J. Ronald Pennok, quien define a la democracia participativa como “el uso de la democracia

---

<sup>56</sup> Condorcet, J. M., *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980, p. 42-43.

directa en varias formas y niveles”, lo cual se aplica tanto a nivel local como nacional.<sup>57</sup>

Uno de los autores que desarrolla la idea de que el gobierno ideal es el gobierno representativo es Stuart Mill, sin embargo, dentro de su concepción, tiende a establecer las bases para fomentar la participación más amplia de los integrantes de este sistema, puesto que para él “la mejor forma de gobierno es la que inviste de la soberanía a la masa reunida de la comunidad, teniendo cada ciudadano, no solo voz en el ejercicio del poder, sino de tiempo en tiempo, intervención real por el desempeño de alguna función local o general”.<sup>58</sup> Lo que se puede interpretar como elemento de participación ciudadana en la función pública.

Este autor, nos aporta la importancia de que el ser humano se desarrolle desde su interés particular, ya que en consecuencia, atendiendo a su interés particular se logra el mejoramiento de su estado, lo cual beneficiará el estado de la comunidad, para obtener la prosperidad general y propiciar un gobierno libre. Lo cual podemos relacionarlo con un buen gobierno, que pugne por la protección de los intereses individuales para engrandecer el interés público.

Asimismo, relaciona el carácter pasivo de los hombres con los lugares comunes de la moral y las simpatías generales para producir hombres sumisos y tranquilos. Lo anterior, no lo concibe del todo negativo, sino que influye para alcanzar la estabilidad de un gobierno (tal cual si se tratase de un rebaño en un gobierno despótico); sin embargo, al referirse a un gobierno libre, asegura que el progreso se debe a los caracteres descontentos (es decir, a los hombres con

---

<sup>57</sup> Silva Jiménez, Ana María, “Hacia una democracia participativa. Teoría participacionista de la democracia”, *Revista de derecho (Valdivia)*, Chile, 1997, pp. 113-122, descargado y consultado el 28 de agosto de 2018, [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501997000200008&script=sci\\_arttext#r8](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501997000200008&script=sci_arttext#r8).

<sup>58</sup> Stuart Mill, John, *El gobierno representativo*, trad. por D. Siro García del Mazo, Sevilla, 1878, p. 78.



carácter activo), en razón de que “es más fácil a un espíritu activo adquirir las cualidades de obediencia y sumisión, que a uno pasivo adquirir la de energía”.<sup>59</sup>

Dentro de su concepción reflexiona sobre la necesidad de que los ciudadanos desarrollen un carácter activo, contrapuesto al carácter pasivo en razón de lo siguiente:

Ahora bien, no puede dudarse en modo alguno que el Gobierno de uno sólo, ó de un pequeño número, sea favorable al tipo pasivo de carácter, mientras que el Gobierno de la mayor parte es favorable al tipo activo. Los Gobiernos irresponsables se hallan más necesitados de la tranquilidad del pueblo que de cualquier actividad que no esté en sus manos imponer y dirigir.<sup>60</sup>

Para Stuart Mill, el gobierno debe de satisfacer las exigencias del Estado social, y este Estado es aquel que tiene la participación del pueblo entero, puesto que la participación aún en la más humilde de las funciones públicas, es útil; asimismo, alude a que la participación debe procurarse hasta el punto que lo permita el grado de cultura de la comunidad, y al mismo tiempo que no puede exigirse menos que la admisión de todos como una parte de la soberanía.<sup>61</sup>

Podemos desatacar que la teoría participacionista descansa en dos principios de la obra de Mill, el principio de participación, que busca la participación de cada ciudadano sea tan amplia como sea posible, de acuerdo al mejoramiento de la educación y desarrollo de la inteligencia política, la cual se adquiere mediante la experiencia de participar; y el principio de competencia, el cual estipula que la influencia de los ciudadanos más calificados debería ser también tan amplia como fuera posible para promover la cultura de la sociedad, es decir, que mediante la observación de los miembros que participan activamente, los pasivos serán incentivados a participar activamente.

---

<sup>59</sup> *Ibidem.*, p. 88.

<sup>60</sup> *Ibidem.*, p. 78.

<sup>61</sup> *Ibidem.*, p. 99.

Ahora bien, si nos remitimos al principio de soberanía nacional, y consideramos al *demos* en su calidad de ciudadanos –quienes son titulares de ejercer el poder público y cuentan con el derecho de alterar o modificar su forma de gobierno–, debe ser correlativo a ellos la intervención dentro de la vida pública y la función gubernamental, lo cual solo se puede lograr mediante la participación activa de los ciudadanos en complemento con la democracia representativa. De lo anterior surge la necesidad de que la ciudadanía cuente con los medios eficaces para su intervención. Alexis de Tocqueville, señala en su obra de *La democracia en América*: “no hay país donde las asociaciones sean más necesarias, para impedir el despotismo de los partidos o el arbitrio del príncipe, que aquellos cuyo estado social es democrático”.<sup>62</sup>

La teoría de la democracia participativa, nos proporciona tan solo una parte de los elementos necesarios para el desarrollo efectivo de los mecanismos de participación, en razón de que le proporciona a los mecanismos de participación indirecta mayor escenario, sin embargo, se genera la cuestión siguiente: ¿Realmente la sociedad está preparada para desarrollar la inteligencia política a que alude Mill? O en otro aspecto, ¿la educación que brindan las instituciones es capaz de proporcionar a los ciudadanos la cultura cívica que no han desarrollado?

De antemano, la respuesta considero que podría ser negativa, en razón de que la inteligencia política no se implementa como una propuesta, y de igual forma la educación resulta ineficiente en razón de los bajos índices de escolarización de la mayoría de la población. Busquemos despertar la conciencia deliberativa en términos menos complejos que revolucionar el sistema político o educativo que tantas reformas en los últimos años nos han mostrado que no es la solución.

---

<sup>62</sup> De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Apuntes Teoría Política II, España, UNSAM, 2011, p. 104.

### 1.7.3. Teoría de la democracia deliberativa.

La teoría de la democracia deliberativa surge de la necesidad de que los ciudadanos participen dentro del espacio público utilizando su capacidad racional, que al menos se encuentren informados y en caso de que no cuenten con la información necesaria, por medio del diálogo expongan su opinión pública y escuchen los argumentos de los demás ciudadanos, renunciando a su individualidad para tomar las decisiones en beneficio de la colectividad.

En el Estado moderno, existen sociedades cada vez más complejas, entendidas, como sociedades que implican mejor integración a las dinámicas sociales y sistémicas, en contra postura a las sociedades construidas a partir de concepciones clásicas. Este aspecto de la modernidad genera la exigencia de que prevalezcan sistemas jurídicos y sociales que fomenten la racionalidad y el entendimiento de los ciudadanos. Para el caso que nos ocupa, nos referiremos en exclusiva al impacto que generan las sociedades complejas dentro del ámbito de discusión de los asuntos públicos.

Ahora bien, por sociedad compleja podemos entender aquella sociedad caracterizada, por no estar en posibilidad de articular todos los sistemas de manera simultánea y "encadena" bajo una lógica o sentido.<sup>63</sup> En el mismo contexto, podemos observar en específico la complejidad de las sociedades respecto a los procedimientos del sistema político, en palabras de Bobbio, de la siguiente manera:

La rapidez con la que se presentan las demandas al gobierno por parte de los ciudadanos, está en contraste con la lentitud de los complejos procedimientos del sistema político democrático, por medio de los cuales la clase política debe tomar decisiones adecuadas. De esta manera se crea una verdadera y propia ruptura entre el mecanismo de recepción y el de emisión, el primero con un ritmo cada vez más acelerado, el segundo con uno cada vez más lento.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Millán René, "Sociedad compleja: ¿cómo se integra?", *Revista Desacatos*, consultado el 17 de septiembre de 2018, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2008000300006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2008000300006).

<sup>64</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro...*, *op. cit.*, p. 28.

De acuerdo a las demandas de los ciudadanos, si no existe una respuesta adecuada por parte de los representantes políticos, se genera un detrimento en los canales de comunicación entre los gobernantes y gobernados, para el establecimiento de políticas públicas o acciones gubernamentales que se alejan las necesidades reales de la sociedad. Cuando esto sucede, surgen problemas de la representación política, en los cuales, los representantes ya no cumplen una función de representación en razón de que las decisiones que tomen los gobernantes, no serán las que la sociedad requiera para una mejor gobernanza.

El tipo de problemas que surgen de la representación política, podemos identificarlos como “crisis de la representatividad”, concebida esta como la insuficiencia de las teorías clásicas del liberalismo para responder satisfactoriamente a todas las demandas planteadas a la representación política en la actualidad. Lo anterior, implica una valoración negativa de los ciudadanos respecto a los partidos, líderes e instituciones políticas en la mayoría de las democracias avanzadas.<sup>65</sup>

Como respuesta a lo anteriormente esgrimido, encontramos como alternativa la participación ciudadana de forma activa, la cual se desenvuelve a la luz de la democracia deliberativa, como una teoría que se ha venido construyendo en los últimos años, la cual se basa principalmente en un discurso racionalizado que se desarrolla al margen de presupuestos ético-políticos, como son: la ciudadanía, la opinión pública y la participación. Los cuales son presupuestos necesarios para una participación activa en la vida pública del Estado, y que pretende combatir la crisis de la representación.

La palabra deliberar proviene del latín *deliberāre*, que significa: considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de

---

<sup>65</sup> Rico Motos, Carlos, “Democracia y crisis de la representación política: una revisión deliberativa del modelo liberal”, Universidad de Madrid, descargado y consultado el 06 de septiembre de 2018, <https://es.scribd.com/document/54967409/DEMOCRACIA-DELIBERATIVA>.

adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos o en su caso, resolver algo con premeditación.<sup>66</sup> Ahora bien, por deliberación, podemos entender, “al discurso racional entre iguales, tendiente no a la imposición de intereses particulares, sino a la consecución del bien común mediante el triunfo del mejor argumento”.<sup>67</sup>

La teoría deliberativa profesa en primer lugar, el principio de igualdad, entendido como aquel en el cual todos los ciudadanos son iguales, y por tanto adquieren las mismas oportunidades para intervenir en la vida pública del Estado, sin embargo, en la realidad muchas veces estos no ocurre, debido a circunstancias como el monopolio del poder político en manos de los partidos políticos o en el caso de las candidaturas independientes que si bien pueden competir a un cargo de elección popular, en materia de publicidad y presupuesto existen desigualdades notorias por cuanto a los mencionados.

Por otro lado, ante la crisis de representación que se vive actualmente –en el contexto que encontramos personas poco informadas sobre los asuntos públicos y en contraposición a los desinteresados en los temas públicos–, podemos notar que aunque existen mecanismos de participación ciudadana y que, se garantiza por medio de la Constitución Política Mexicana el principio de igualdad, no todos los ciudadanos participan en los asuntos públicos. La democracia deliberativa pretende ser el espacio público que despierte la conciencia y fomente el entendimiento de los ciudadanos de los asuntos públicos que en un primer nivel les afecta directamente; y ante tal situación no deben seguir indiferentes (conciencia política).

Cabe destacar que no todos los investigadores sobre el tema de democracia deliberativa han alcanzado un consenso en cuanto a aplicación, debido a los intereses individuales y colectivos que representa, dos de las tesis que

---

<sup>66</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 17 de septiembre de 2018, <http://dle.rae.es/?id=C7FSCvp|C7Hw43j>

<sup>67</sup> Ugarriza, Juan Esteban, “La democracia en el siglo XXI: presente y futuro del modelo deliberativo”, *Papel político*, Bogotá, Vol. 14, No. 2, julio-diciembre, 2009.

principalmente cuestionan la aplicación del modelo democrático deliberativo son: 1) Tesis de la inocuidad de la deliberación; y 2) Tesis del perjuicio de la deliberación<sup>68</sup>, de las cuales se precisarán los elementos más destacados.

La tesis de la inocuidad de la deliberación, se sustenta en razón de que en el proceso deliberativo –sobre todo al caso que nos ocupa, que es la discusión de los asuntos públicos y/o políticos– no es posible obtener un consenso general sobre ciertos temas, en razón de que la deliberación en la mayoría de los casos es incapaz de generar los acuerdos necesarios, sin embargo, esto no significa que genere una minusvalía entre los participantes, puesto que, si los participantes pugnan por el proceso deliberativo para efectuar la toma de decisiones sobre algún asunto público (los cuales frecuentemente podrían mostrar posturas disonantes) en todo caso el efecto de implementar un proceso deliberativo, sería positivo.

El efecto positivo al que se alude en el párrafo anterior, incide en que si se obtiene un consenso mayoritario (el cual puede ser alcanzado mediante la negociación o el voto) se estará frente a una decisión legitimada por la mayoría; sin embargo, en el caso de que la decisión que se considera legítima no resolviera ninguno de los conflictos sociales para los cuales fue planteada, en ningún caso se consideraría que el modelo deliberativo contrae efectos negativos en virtud de que, los participantes adquirieron una postura razonada e informada sobre los temas que les conciernen.

La principal objeción sobre la tesis planteada radica, en que el modelo de la inocuidad de la deliberación, se encuentra incompleto en razón de que el acuerdo obtenido mediante la deliberación tendrá desacuerdos, sin embargo,

...los desacuerdos persistentes, lejos de suponer un problema, pueden ser muy valiosos si son *desacuerdos posteriores a la deliberación*, en tanto que son más racionales e informados que los *desacuerdos previos a la deliberación* y...

---

<sup>68</sup> Martí, José Luis, *La República Deliberativa*, 2006, Madrid, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, p. 32.

sirven como condición de posibilidad y factor de enriquecimiento de la propia deliberación en el futuro.<sup>69</sup>

Por otro lado, la teoría del perjuicio de la deliberación es susceptible de generar opiniones completamente disidentes en razón de que si bien el espacio deliberativo, pretende generar opiniones razonadas e informadas, es cierto que se puede pugnar por la influencia de grupos de interés que sean individuales, o en su caso, que el propio proceso deliberativo, fomente el conflicto del desacuerdo, en lugar de mitigarlo, esto es así, en razón de que al propiciar una opinión consciente e informada se proporcionan los argumentos necesarios a cada una de las partes disidentes para reforzar sus argumentos, extrapolando las opiniones destinadas a obtener un acuerdo general. El sustento de esta tesis consiste en que los efectos que en mayor medida ofrece la deliberación son más negativos que positivos.<sup>70</sup>

En su caso, la tesis del perjuicio de la deliberación se centra en discusiones que suelen ser informales o que se generan mediante un proceso deliberativo incorrecto o falaz, puesto que suelen motivadas por dos mecanismos:

- a) “las influencias sociales sobre el comportamiento, y en particular sobre el deseo de la gente de mantener su reputación y la buena concepción de sí mismos”, y
- b) lo limitado de los “repertorios de argumentos” disponibles al interior de un grupo, y las direcciones en que estos argumentos limitados conducen a los miembros de ese grupo.<sup>71</sup>

Jünger Habermas, autor de la acción comunicativa, es uno de los principales teóricos que se pronuncia al respecto de la democracia deliberativa, para él, “la deliberación se refiere a una cierta actitud hacia la cooperación social, a saber, la

---

<sup>69</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>70</sup> Cfr. Martí, José Luis, *La República Deliberativa*, 2006, Madrid, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 36.

<sup>71</sup> *Idem*, p. 36.

actitud que consiste en la apertura a dejarse persuadir por razones relacionadas con los derechos de los otros al igual que a los derechos de uno mismo”.<sup>72</sup>

La teoría de la democracia deliberativa, sostiene como principal función la participación activa de los ciudadanos, precisamente porque la modernidad y los complejos procesos que implican las sociedades modernas, demandan la formación de ciudadanos que primicen el raciocinio en beneficio de la deliberación. En ese orden, podemos analizar el concepto de democracia deliberativa, en palabras de Juan Esteban Ugarriza, como se sigue:

Una democracia deliberativa se define como aquella en la cual intervienen en los procesos de toma de decisiones, de algún modo, quienes se ven afectados por la decisión final, y se supone que quienes participan de esa deliberación son personas racionales porque saben cómo maximizar su bienestar, y son imparciales porque la defensa de su bienestar individual y en el intercambio de argumentos pueden cambiar sus posiciones a favor de argumentos que busquen maximizar el beneficio social.<sup>73</sup>

Ahora bien, de los conceptos anteriores, podemos destacar que dentro del ámbito de interacción social y político, en el cual se encuentran inmersos los ciudadanos, debe construirse los canales de comunicación entre los gobernantes y gobernados para lograr un consenso. Por otra parte, si la democracia implica una forma de gobierno en que el *demos* gobierna, la participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos (por medio de mecanismos distintos al sufragio), propiciará una mayor legitimación en el establecimiento de políticas públicas y acciones gubernamentales.

Los elementos que integran la democracia deliberativa son principalmente, los siguientes: a) Ciudadanía y opinión pública; b) Esfera pública; c) Participación; y, por último, d) Deliberación pública.

---

<sup>72</sup> Domínguez, Héctor, *Democracia deliberativa en Jünger Habermas*, Medellín, 2013, p. 310.

<sup>73</sup> Cuervo R., Jorge Iván, *La democracia deliberativa a debate*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012, p. 20.



La sociedad incluye en su connotación al conjunto de personas que se encuentra dentro de un determinado territorio (lo cual en sentido sociológico, se identifica con la nación), sin embargo, el pueblo constituido por ciudadanos, implica a personas que tengan la capacidad jurídica y política de decidir (desde un sentido político).<sup>74</sup>

Los requisitos para adquirir la calidad de ciudadanos los contempla el artículo 34 de la Constitución Federal, el cual establece que serán ciudadanos los hombres y mujeres que además de tener la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos de haber cumplido 18 años, y tengan un modo honesto de vivir. En ese sentido, podemos apreciar que la ciudadanía, sugiere la intervención de los ciudadanos en los derechos de participación política, los cuales son los siguientes y encuentran su fundamento constitucional en el artículo 35:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votados para todos los cargos de elección popular, teniendo las cualidades que establezca la ley. (...);
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes;
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición;
- VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las cualidades que establezca la ley;
- VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. (...);
- VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, (...).

De los derechos anteriormente señalados, podemos apreciar algunas formas de participación ciudadana como la emisión del sufragio, el derecho de asociación, derechos de petición, y otros de orden excepcional, como son la iniciativa ciudadana y la consulta popular, sin embargo, estos dos últimos se encuentran clasificados

---

<sup>74</sup> "Derechos del pueblo mexicano", *México a través... op. cit.*, p. 106.

como mecanismos de participación ciudadana, y se encuentran regulados en específico por las Constituciones Locales y leyes estatales de la materia.

Ahora bien, desde la teoría de Habermas, sustentada en la concepción del liberalismo y del republicanismo, por medio de las cuales podemos identificar al ciudadano desde la concepción liberal con el *bourgeois* (burgués), así como en la concepción republicanista con el *citoyen* (ciudadano); mediante la evolución del concepto de ciudadano, se observa que el burgués, calidad con la que se identifica a los comerciantes y mercaderes en la Edad Media, se ha identificado con personas pertenecientes a una clase social, propia del sistema capitalista, que a través del tiempo, ha exigido el establecimiento de derechos de libertad y promulgación de constituciones liberales.

Por el contrario, el concepto de ciudadano (*citoyen*), se ha identificado como un miembro de una asociación política (como es el Estado), que participa en la formación de la voluntad política y en la adopción de decisiones, en razón de que forma parte de una esfera pública política.<sup>75</sup> En ese orden de ideas, el autor Héctor Domínguez, señala la siguiente distinción del concepto:

En la Ciudad-Estado griega y en la República Romana se conocía el concepto de ciudadano, entendido como miembro libre de una comunidad política, que participaba activamente en el cumplimiento de las tareas públicas. En la Edad Media, el concepto de ciudadano fue utilizado para denominar a los habitantes de las ciudades, no sometida a los vasallajes feudales.<sup>76</sup>

Asimismo, Habermas, cuya percepción sobre el ciudadano, implica una integración del concepto desde la perspectiva liberal y republicana, señala que:

Status de los ciudadanos no se determina por el modelo de las libertades negativas que pueden reclamar como personas privada. Más bien, los derechos cívicos, principalmente los derechos de participación y comunicación, son libertades positivas. No garantizan las libertades de

---

<sup>75</sup> Domínguez, Héctor, *op. cit.*, p. 306.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 305.

coacción externa, sino la participación en una práctica común sólo a través de cuyo ejercicio los ciudadanos pueden llegar a ser aquello que ellos mismos desean ser: sujetos políticamente responsables de una comunidad de personas libres e iguales.<sup>77</sup>

En ese sentido, podemos apreciar que para este autor, los elementos necesarios para la construcción de una sociedad responsable, debe desarrollarse a la luz de la participación y la comunicación de sus miembros. De ahí la importancia de generar sujetos implicados política y activamente en los asuntos públicos. Cabe destacar, que al ser exponente de la teoría de la acción comunicativa, apuesta por el desarrollo de un proceso comunicativo efectivo.

El presupuesto ético-político, que alude a la ciudadanía y opinión pública, concebida la primera como la “capacidad otorgada por la ley para participar en los asuntos políticos del país”<sup>78</sup>, ambos conceptos son contenidos por el derecho, en el entendido de que para ser ciudadano y participar el espacio público, el Estado como organización jurídica y social, protege derechos como los individuales de libertad, el derecho de pertenencia a una comunidad jurídica, derechos de justiciabilidad, derechos políticos y sociales, y en especial para el tema que nos ocupa, los derechos de participación ciudadana.

Desde la perspectiva de Rousseau, “el ciudadano es una persona pública que se constituye como tal en virtud de que está unido a otros conformando un cuerpo político o República, en el que cada cual pone en común su persona y su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo”.<sup>79</sup> Este autor, destaca la importancia de constituir una voluntad popular, mediante la cual, los ciudadanos por medio de la virtud se involucran como personas públicas.

---

<sup>77</sup> Jünger Habermas, citado por Domínguez, Héctor, *ibídem*, p. 307.

<sup>78</sup> Rodríguez, Sergio, “La violación del voto público”, Colección Figuras procesales constitucionales, 2da. Ed., México, SCJN, 2009, p. 15.

<sup>79</sup> Yurén Camarena, María Teresa, *op. cit.*, p. 37.

Los procesos comunicativos, para el autor de la teoría deliberativa, son los canales de comunicación que sustentan la opinión pública, y por lo tanto, es indispensable que los ciudadanos tengan conocimiento (raciocinio) de los temas públicos para evitar confundir al grupo social.

El proceso comunicativo debe desarrollarse de acuerdo a las pretensiones de validez consistentes en:

1. El entendimiento, la cual exige que las emisiones del hablante sean inteligibles;
2. La verdad, que requiere que los contenidos proposicionales sean verdaderos;
3. Veracidad, entendida como la sinceridad del hablante;
4. Corrección o rectitud, para que las emisiones sean correctas en términos morales.<sup>80</sup>

Por lo que corresponde al espacio público o esfera de lo público, es el ámbito en el cual interactúan las personas (lo cual involucra conversaciones privadas) que se realizan con la intención de formar una opinión pública. La opinión pública, es aquella que refiere las funciones de la crítica y del control de la autoridad organizada del Estado que el público ejerce informalmente (por lo general). Dentro del espacio público se desarrolla el elemento discursivo y la toma de decisiones, por los interesados.

González de Raquena, refiriéndose a la concepción del espacio público de Habermas, realiza una reflexión concreta, la cual se refiere a lo siguiente: “la esfera pública insiste en la accesibilidad, en la inclusividad y capacidad de generalización de los contextos, que serían característicos del espacio intersubjetivamente

---

<sup>80</sup> *Ídem.*, p. 312.

compartido de la publicidad, en la medida en que ésta se sostiene comunicativamente”.<sup>81</sup>

Cabe destacar que el espacio público se fundamenta en la legitimidad y la legalidad. La primera, consiste en que “la pretensión que acompaña a un orden político de ser reconocido como correcto y justo no está desprovista de buenos argumentos. En este sentido, un orden legítimo merece el reconocimiento. Legitimidad significa el hecho del merecimiento de reconocimiento por parte de un orden político”.<sup>82</sup> Por otra parte, como se ha mencionado, la legalidad implicará que los ordenamientos jurídicos establezcan en su contenido determinados derechos (como en el caso de las libertades positivas anteriormente mencionadas).

Ahora bien, el tercer presupuesto ético-político de la teoría deliberativa es la participación, dentro de este presupuesto, se desarrolla la idea de que “el ciudadano no se puede gobernar por sí mismo porque cada sujeto tiene que ser entendido como una red anónima de eventos comunicativos que abarca las decisiones institucionales pero también la esfera pública”.<sup>83</sup> De lo anterior, se desprende que el ciudadano necesita de la participación de varios ciudadanos en conjunto para lograr su gobernanza, en virtud, de que el sujeto considerado individualmente en ocasiones no cuenta con el conocimiento necesario para inmiscuirse en los asuntos públicos.

La deliberación con otros sujetos permitirá que se intercambien ideas, en las que se proporcionaran argumentos, que permitan el intercambio de información y propuestas sometidas a críticas de los participantes. En ese punto, a través del diálogo entre los participantes, se propicia un ambiente para cambiar de opinión con base en fundamentos y como consecuencia, se logra el consenso. La participación

---

<sup>81</sup> González de Raquena Farré, Juan Antonio, *Una metacrítica del “espacio público”*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2011, p. 27.

<sup>82</sup> *Ídem.*, p. 311.

<sup>83</sup> “Un modelo ideal de democracia: el principio deliberativo de Habermas”, consultado y descargado el 26 de agosto de 2018, <https://es.scribd.com/document/365633774/Un-Modelo-Ideal-de-Democracia>.

deliberativa construye mediante su ejercicio, ciudadanos con mayor comprensión de los asuntos públicos, incentiva a una participación activa y genera una conciencia política.

Para lograr una deliberación pública, es necesario que los ciudadanos identifiquen los tipos de racionalidad, a los que Habermas se refiere al hablar de una acción comunicativa efectiva en relación a argumentos práctico-morales, a saber:

- 1) Racionalidad discursiva, la cual pretende que los participantes tengan la responsabilidad o capacidad para dar cuenta de los propios actos;
- 2) Racionalidad teleológica, considera que toda acción es intencional, puesto que toda intención de actuar apunta a la realización de una finalidad establecida, la cual se debe corresponder con unos intereses compartidos de los participantes; y,
- 3) Racionalidad comunicativa, la cual busca que todo acto de habla esté orientado al entendimiento.<sup>84</sup>

Cuando el ciudadano se encuentra en posibilidad de identificar los tipos de racionalidades para generar un entendimiento sobre las cuestiones públicas, será el momento en que la deliberación encuentre el espacio ideal para un debate informado y racional. La participación deliberativa implica una intervención de varios ciudadanos (si no es posible reunir a todos, al menos contar con ciudadanos interesados en los asuntos que les atañen), en el contexto del debate deliberativo, es indispensable que exista una mayoría para poder llegar al consenso.

En ese sentido, cualquier asunto de interés ciudadano podrá ser sometido a deliberación, sin embargo, los límites a dicha intervención se encuentran en las cuestiones constitucionales que protejan los derechos humanos y fundamentales reconocidos por el orden de derecho, que en el caso de México, se refiere a los

---

<sup>84</sup> *Ídem.*, p. 312.

consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales de que México es parte.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **MARCO HISTÓRICO-NORMATIVO SOBRE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Sumario:** 2.1. Introducción. 2.2. Evolución de los instrumentos de participación ciudadana. 2.3. Reforma en materia político-electoral del 2014 y la participación ciudadana desde el ámbito federal. 2.4. Finalidad de los mecanismos de participación ciudadana en el contexto de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis

de la Constitución de Morelos. 2.5. Evolución de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos. 2.6. Mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos. 2.6.1. Asamblea Ciudadana. 2.6.2. Audiencia Pública. 2.6.3. Cabildo Abierto. 2.6.4. Congreso Abierto. 2.6.5. Colaboración ciudadana. 2.6.6. Consulta Ciudadana. 2.6.7. Difusión Pública. 2.6.8. Iniciativa Popular. 2.6.9. Plebiscito. 2.6.10. Referéndum. 2.6.11. Rendición de cuentas. 2.6.12. Red de contraloría. 2.7. Contexto internacional de los derechos políticos y participación ciudadana.

## **2.1. Introducción.**

Ahora bien, por cuanto al avance en materia de participación ciudadana en el contexto mexicano, se pretende enunciar los mecanismos de participación ciudadana más comunes dentro de las diversas legislaciones estatales, sin embargo, el centro de discusión para la investigación que se desarrolla, radica en observar, en específico el avance de los mecanismos de participación ciudadana dentro del Estado de Morelos, para lo cual se estudiarán los mecanismos que la legislación estatal proporciona a los ciudadanos para ejercer una participación activa y eficaz dentro del Estado de Morelos.

El poder legislativo del Estado cuenta con las facultades de implementar los mecanismos de participación ciudadana que serán aplicables dentro de su demarcación territorial; el fundamento para su creación se encuentra en el artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, con reciente publicación, inicia su vigencia una nueva ley en materia de participación ciudadana del Estado, denominada Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, la cual en el presente capítulo se analizará por cuanto al contenido y alcance de los mecanismos de participación ciudadana que reglamenta.



Asimismo, se indaga en la evolución de las legislaciones que se han encontrado vigentes dentro del Estado de Morelos, con el objetivo de mostrar las necesidades de la sociedad morelense, así como acciones llevadas a cabo por el legislativo para cumplimentar dichas necesidades. Por otra parte, dentro de la observación histórica podemos comparar los mecanismos de participación ciudadana en razón del camino perseguido hasta encontrarse frente a una Ley de participación ciudadana innovadora que pretende incluir diversos mecanismos deliberativos.

De igual forma, es menester señalar eventos que se han realizado en los últimos meses dentro del contexto federal que tienen una incidencia directa en la forma en que los representantes populares y los ciudadanos se han comportado ante los temas de participación ciudadana a nivel nacional, como es el caso de la consulta nacional realizada para conocer la opinión pública sobre la construcción de un Nuevo Aeropuerto Internacional (NAIM). Tema que es trascendente analizar en razón de que el desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, suscitando opiniones encontradas entre los integrantes de la sociedad en general respecto a su legalidad.

Una vez que se ha realizado un esbozo general del contenido del presente capítulo, procederemos al análisis de los temas que comprenden el pilar fundamental de la investigación, que se pretende, contribuyan a reforzar los canales de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes. La finalidad del presente estudio, consiste en generar una mayor participación en un doble aspecto, por una parte entre los ciudadanos fomentando una participación activa en un espacio deliberativo, y por otra parte, que la Constitución y legislación estatal contemplen en su contenido, como mecanismos de participación ciudadana, a los que definiremos de tipo deliberativo.

## **2.2. Evolución de los instrumentos de participación ciudadana.**

La participación de los ciudadanos ha adquirido con el tiempo cambios trascendentales, sin embargo, se realizaron dichos cambios con años de distancia. Con el ánimo de construir una sociedad democrática ha surgido desde la necesidad social, momentos históricos de avance en materia de participación ciudadana y de intervención de la voluntad popular en asuntos públicos.

En México, la primera aplicación de un mecanismo de participación ciudadana directa ha sido la consulta de plebiscito realizada en el año 1824, la cual surgió de la necesidad de consultar a los habitantes de Chiapas sobre la incorporación de dicho Estado al territorio mexicano o en su caso al territorio de Guatemala. La particularidad de dicha consulta consistió en llevar a cabo un comicio popular, libre, franco, y en el cual se consultaba la voluntad de los habitantes, acto que se realizó sin presión alguna, puesto que en ese momento de la historia no había tropas mexicanas presentes en el territorio de Chiapas.

Como resultado de dicha consulta, según el acta respectiva culminó el 14 de septiembre de 1824, la votación arrojó una declaración de 96,829 votos a favor de su incorporación a México, y 60,400 votos que optaron por la anexión a Guatemala, emitiendo el acta de pronunciamiento de anexión al territorio mexicano hasta el 14 de diciembre del mismo año.<sup>85</sup> Como podemos observar, se trata del primer logro en materia de participación ciudadana, suscitado en razón de la independencia del imperio español, en el cual formaron parte en general, los habitantes de la Federación chiapaneca.

Otro de los momentos trascendentales, se remonta al año 1917 con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial por lo dispuesto en su artículo 5º, utiliza por primera vez la expresión de derechos políticos; así como en el artículo 35, establece como prerrogativa de los ciudadanos el derecho a votar y ser votado; y, en el artículo 97, establece las

---

<sup>85</sup> Mariscal Ignacio, *Cuestiones de límites entre México y Guatemala*, México, Fondo Salvador Toscano, 1883, p. 5.

facultades de intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si por medio de algún hecho se generó la violación del voto público.<sup>86</sup>

La violación del voto público, entendida como “la transgresión a los sufragios que en forma secreta y libre, emite la ciudadanía en los procesos electorales...”,<sup>87</sup> reclamaba la existencia de la facultad de intervención de la Suprema Corte, puesto que se justificaba debido a que no existía una instancia jurisdiccional ante la cual pudieran acudir los partidos políticos, agrupaciones políticas o incluso los ciudadanos para hacer respetar sus derechos político-electorales.<sup>88</sup> Para el año 1918, el 2 de julio se estableció en la Ley para Elecciones de Poderes Federales, los principios de no reelección, sufragio efectivo; elección directa y libertad de participación política.<sup>89</sup>

Por otra parte, uno de los cambios más importantes en materia de participación ciudadana, fue el realizado el 17 de octubre de 1953, cuando se realiza una reforma constitucional a los artículo 34 y 115 fracción I, en razón de otorgar el reconocimiento más amplio en materia de ciudadanía y derechos políticos a favor de las mujeres mexicanas. Es considerado, unos de los avances más significativos en materia de participación ciudadana debido a que se amplía la participación por medio del sufragio a las mujeres que en esa época ocupaban el 54% de la población del país.

Es interesante, resaltar que dicha reforma viene a consumir intentos fallidos para acercar a una realidad social la participación de las mujeres en la vida política del país. Ahora bien, la reforma impacta directamente al artículo 34 constitucional y 115 fracción I, puesto que al primero de estos, se adiciona literalmente “varones y

---

<sup>86</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, publicado el 05 de febrero de 1917, consultado y descargado el 24 de octubre de 2018, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM\\_orig\\_05feb1917\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917_ima.pdf)

<sup>87</sup> Rodríguez, Sergio, *op. cit.*, p. 57.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>89</sup> Sirvent, Carlos, *Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994)*, Revista Estudios políticos, núm. 12, Cuarta Época, Julio-Septiembre de 1996, consultado y descargado el 25 de octubre de 2018.

mujeres” con derecho al voto; por el contrario, al segundo de estos preceptos, se suprime la parte conducente que otorgaba el voto a las mujeres únicamente en el ámbito municipal por considerarse redundante y contradictorio al implicar una restricción en la materia.<sup>90</sup>

El 7 de enero de 1954, como parte fundamental a la reforma constitucional de 1953, se modifica la Ley Electoral Federal, en su artículo 60, otorgando derechos políticos plenos a las mujeres, y se reduce la mayoría de edad a los 18 años, cuando los ciudadanos sean casados, y 21 cuando sean solteros. La mayoría de edad fue diagnosticada con base en la realidad social mexicana de esa época, por cuanto a las responsabilidades que adquirirían los menores de 21 años al momento de casarse, y de igual forma fue parte de la reforma al artículo 34 constitucional.<sup>91</sup>

Posteriormente, al movimiento estudiantil de 1968, se genera una ruptura entre la sociedad civil y el autoritarismo del Estado, como monopolizador del poder, a partir de ese momento se vive una reconstrucción de una nueva sociedad, más crítica e involucrada en los asuntos públicos, puesto que se vivió un momento de “crisis de legitimidad” en las autoridades, en ese contexto, surgen organizaciones de la sociedad civil (OSC’s), que “convierten en fuerza política valores e intereses sobre asuntos concretos que se hallan en vías de transformación”.<sup>92</sup>

Hacia el año 1969 se realizó una reforma constitucional al artículo 34, en la cual se modifica la edad para adquirir la mayoría de edad para todos los ciudadanos –es decir, se eliminó la restricción de adquirir la mayoría de edad a los 21 años para las personas solteras–, en cuya exposición de motivos, argumenta la situación de que las generaciones de esa época se encuentran más informadas y cuentan con una educación distinta a la que las generaciones anteriores mostraban, aunado a la

---

<sup>90</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, consultado y descargado el 27 de octubre de 2018, [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/proclLeg/053%20-%2017%20OCT%201953.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/053%20-%2017%20OCT%201953.pdf).

<sup>91</sup> Doralicia Carmona, consultado el 27 de octubre de 2018, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/07011954.html>.

<sup>92</sup> Calderón Berra, Santiago Michele, *op.cit.*, p. 16.

opinión generalizada de los psicólogos de que al cumplir los 18 años se adquieren las nociones de personalidad y responsabilidad y se asume un papel activo en la vida tomando decisiones autónomas.<sup>93</sup>

Ahora bien, en 1978, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en el Capítulo VI, se introduce el concepto de participación política de los ciudadanos, facultando en su intervención dentro de los instrumentos de participación ciudadana, y asimismo, constituyéndose como un derecho al referéndum y la iniciativa popular. A partir del artículo 52 la 59, se detalla parte fundamental de ambos procedimientos.

El referéndum, considerado como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos, para proponer la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal, cuya facultad exclusiva de iniciarlo en materia de ordenamientos legales, corresponderá al Presidente de la República; a la tercera parte de la Cámara de Diputados; o, en su caso a la mitad de los miembros integrantes de los Senadores del Congreso de la Unión. No obstante, para el caso de los reglamentos, la facultad exclusiva de iniciarlo corresponde únicamente al Presidente de la República.

Ahora bien, la iniciativa popular, es considerada como un método de participación directa de los ciudadanos, para proponer la formación, modificación, o derogación de ordenamientos legales, relativos al Distrito Federal, con la facultad de iniciar dicho procedimiento a los ciudadanos, con las siguientes reglas: poder comprobar fehacientemente ante la autoridad competente, la intervención de 100,000 (cien mil) ciudadanos, al menos con la intervención de 5,000 (cinco mil) mínimo en cada una de las 16 delegaciones correspondientes a la capital del país.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1969, consultado y descargado el 28 de octubre de 2018, [www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx).

<sup>94</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de diciembre de 1978, consultada el 28 de octubre de 2018, [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4770534&fecha=29/12/1978](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770534&fecha=29/12/1978).

Por otra parte, dentro de la Ley de Planeación publicada en el año 1983, – ley cuya trascendencia se remite a la creación del Plan Nacional de Desarrollo el cual en la actualidad sigue vigente–, dentro de un apartado denominado “Participación social en la planeación”, establece que los diversos grupos sociales podrán intervenir por medio de participación y consultas en la elaboración, actualización y ejecución del plan (refiriéndose al Plan Nacional de Desarrollo, es decir, materia de la planeación democrática del país); el avance obtenido en esta ley, que fundamenta el desarrollo nacional las consultas populares.<sup>95</sup>

Dentro de los eventos, destacados que promueven un despertar social, se encuentra el terremoto de 1985, como un movimiento social en el cual las personas muestran un espíritu de solidaridad hacia la crisis que se vivió en esa catástrofe natural. En algunas columnas periodísticas de esa época se pronosticaba un despertar de la sociedad civil, identificada como una sociedad organizada que pugnaba por la ayuda mutua en el centro del país. Los principales periódicos involucrados son: *El Universal*, *Excélsior*, *Unomásuno* y *La Jornada*.

Columnistas de destacados periódicos, como Fernando Escalante, sociólogo contemporáneo, “ha argumentado que después de la crisis económica de 1982 se popularizó en la esfera pública la idea de que los problemas del país, desde la hiperinflación hasta la corrupción, eran resultado del poder excesivo del Estado, mismo que tenía que ser acotado por la sociedad.”<sup>96</sup>

A partir del terremoto de 1985, surge una sociedad que se organiza en beneficio común, se trata de una organización de la sociedad, que sale a las calles en la Ciudad de México para solidarizarse con las personas afectadas por esta catástrofe natural. En este momento de la historia, las consecuencias del terremoto

---

<sup>95</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, Ley de planeación del 05 de enero de 1983, consultada y descargada el 02 de noviembre de 2018.

<sup>96</sup> Villaseñor Gómez, Elio A., El despertar de la sociedad civil, El horizontal, consultado el 02 de noviembre de 2018, <https://horizontal.mx/el-despertar-de-la-sociedad-civil-sismo-del-85-y-neoliberalismo/>

superaron la capacidad del Estado para restablecer el orden y proporcionar los medios para atender a todos los damnificados.

Autores como Elio Villaseñor, aseveran que los eventos sucedidos en el 85 repercutieron en las elecciones del periodo siguiente (1988), debido a que se pasó de una participación social a una participación cívica, demandando la sociedad “lugares en el espacio de lo público, buscando maneras de resolver nuestra problemática cotidiana y exigiendo también nuestros derechos políticos”.<sup>97</sup>

Posteriormente, en el año del 2004, se publica la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual establece en su artículo quinto, que la sociedad civil podrá fomentar las actividades cívicas que tengan por objeto la participación ciudadana en los asuntos públicos.<sup>98</sup>

Es menester, destacar que la concepción tradicional de las organizaciones civiles se ha ido transformando a través del tiempo, pues al igual que las necesidades sociales cambian, también debe de haber un cambio estructural dentro de las sociedades más complejas, es por ello que autores como Torres Guillén, refieren a la sociedad civil contemporánea como una sociedad postradicional, en los siguientes términos:

En este sentido habría que pensar en una diferenciación de las instituciones de la socialización (familia, educación) que en verdad logren una integración social (grupos colectivos, asociaciones) y una reproducción cultural (religiosa, artística, científica) que permita estar en condiciones de abandonar las formas tradicionales de sociedad civil que se conforman a partir de la autoridad y la solidaridad, el corporativismo y la asociación voluntaria, para así pasar a una

---

<sup>97</sup> Villaseñor Gómez, Elio A., citado en Participación Ciudadana, consultado el 08 de noviembre de 2018, [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/2\\_pciudadana.htm#\\_ftn31](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm#_ftn31).

<sup>98</sup> Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada el 09 de febrero del 2004, consultado y descargado el 08 de noviembre de 2018, [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).

sociedad civil postradicional en donde la comunicación sea nueva y se transformen los supuestos lingüísticos culturales y su modo de operación.<sup>99</sup>

Si bien, la sociedad postradicional, exige nuevas formas de comunicación, y el despertar de la sociedad ha evolucionado de una participación social a una participación cívica, el resultado deberá ser necesariamente la construcción de ciudadanos (desde el punto de vista individual) y sociedad civil (en conjunto) crítica, consciente, responsable de sus derechos y obligaciones, que infiera efectivamente en los asuntos de interés público. Sin embargo, para que lo anterior se logre, el Estado debe generar los medios idóneos que generen cohesión en el tejido social.

Ahora bien, para el año 2005, llega a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el caso Castañeda Gutman vs. Los Estados Unidos Mexicanos, el cual es un caso de trascendencia en materia de derechos de participación política en el país, tratándose del antecedente para la implementación de las candidaturas independientes, la Corte ha establecido:

146. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

147. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Torres Guillén, Jaime, “La desobediencia civil como praxis en las sociedades democráticas”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, vol. XIV, núm. 42, mayo-agosto de 2008, p. 18, consultado y descargado el 27 de octubre de 2018, [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx).

<sup>100</sup> *Cfr.* Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 146.



Cabe mencionar, que Jorge Castañeda Gutman solicitó al Instituto Federal Electoral su registro como candidato a la Presidencia de la República, en el año 2005, a quien se le negó el registro; como consecuencia Castañeda recurrió ante la Suprema Corte de Justicia por considerar que se vulneraron sus derechos de participación política; la SCJN sobresee en el amparo en revisión identificado con el número 743/2005 argumentando la improcedencia del mismo en materia electoral. Al no contar con mecanismos constitucionales que favorecieran su petición, decide acudir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quien resuelve condenar al Estado Mexicano por carecer de un recurso efectivo en el tema de control de constitucionalidad de leyes electorales.<sup>101</sup>

Para el año 2007, se realiza una reforma a la Constitución Federal, por medio del decreto de fecha 13 de noviembre del 2007, en la cual se establece que los partidos políticos tienen como fin –entre otros–, el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, lo cual se fundamenta en el artículo 41, fracción I, segundo párrafo, como se indica a continuación:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Báez Silva, Carlos y Tello Mendoza, Martha Alejandra, “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018, p. 236, descargado y consultado el día 26 de noviembre de 2018, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12552>.

<sup>102</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007, consultado el 26 de noviembre de 2018, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007).

De la interpretación del párrafo que antecede, podemos observar que, con la reforma aludida, se implementa una especie de limitante para acceder al ejercicio del poder público de los ciudadanos que pretendan alcanzar una candidatura independiente, tanto a nivel local como federal. Sin embargo, el tema de las candidaturas independientes es considerado por el Congreso de la Unión, mediante el decreto de fecha 09 de agosto del 2012, el cual entre las diversas modificaciones que se implementan, se modifica el artículo 35 constitucional, en lo conducente:

Artículo 35.- Son derecho de los ciudadanos:

(...)

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro e candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que solicite su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación...<sup>103</sup>

No obstante, la inclusión de las candidaturas independientes en el mes de septiembre del 2013, se reformó el artículo 116 de la Constitución Federal con la finalidad de permitir las candidaturas independientes en el ámbito de las entidades federativas.<sup>104</sup> El fundamento data del artículo 116, fracción IV, inciso p), el cual faculta a los poderes de los Estados, a sujetarse a ciertas normas, para que se fijen las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten su registro como candidatos independientes.<sup>105</sup>

Con lo anterior, se genera la apertura para que los ciudadanos participen con una forma diversa de representación política, sin embargo, este es solo uno de los impulsores que conllevan a la necesaria reestructuración que rompa los paradigmas en materia electoral mediante una nueva reforma en materia político electoral que incide directamente en los temas de participación ciudadana tanto en el ámbito federal como local.

---

<sup>103</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 09 de agosto de 1912, consultado el 26 de noviembre de 2018, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012)

<sup>104</sup> Calderón Berra, Santiago Michele, *Participación ciudadana... cit.*, p. 15.

<sup>105</sup> *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

### **2.3. Reforma en materia político-electoral del 2014 y la participación ciudadana desde el ámbito federal.**

Con la reforma en materia político-electoral del 2014, se pretendió dar mayor impacto a las instituciones democráticas, pero principalmente, a la promoción de la participación ciudadana. En México a nivel federal, se crea un conjunto de instrumentos jurídicos destinados a garantizar una aplicación efectiva en materia electoral, uno de los principales puntos se refiere es a la modificación de las atribuciones de instituciones electorales y a los instrumentos de participación ciudadana.

En el ámbito federal, se establece que una de las facultades del Instituto Nacional Electoral será entre algunas reglas básicas, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares a nivel nacional, las cuales encuentran su fundamento en el artículo 35 constitucional, fracción VIII, que establece el mencionado mecanismo de participación ciudadana como un derecho del ciudadano. A partir del 15 de marzo del 2014, inicia su vigencia la Ley Federal de Consulta Popular, la cual pretende sentar las bases para el ejercicio del mecanismo a nivel federal.

La consulta popular consiste en la asistencia en urnas para que los ciudadanos emitan un voto sobre temas de trascendencia nacional. La trascendencia a que se refiere el invocado constitucional, se refiere a asuntos que: a) Repercutan en la mayor parte del territorio nacional; y que, b) Que impacten en una parte significativa de la población.<sup>106</sup> Es considerado como un derecho y una obligación de los ciudadanos que permite que la sociedad se involucre en los asuntos públicos, por lo que su participación es decisiva para alcanzar una respuesta vinculante, es decir, obligatoria para las autoridades nacionales.

---

<sup>106</sup> Cfr. *Ley Federal de la Consulta Popular*, artículo 6.

Entre algunas de las reglas básicas encontramos que este puede ser convocado por el Presidente de la República, por el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados (independientemente de que sea calificada la procedencia del mecanismo por la mayoría de los legisladores presentes en cada cámara), y para el caso de los ciudadanos podrá solicitarse por el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.<sup>107</sup> Como se mencionó anteriormente, el organismo encargado de la organización de la consulta será el Instituto Nacional Electoral (INE), aunado a que dicha consulta deberá desarrollarse el mismo día de la jornada electoral federal.

Uno de los temas de trascendencia que ha causado incertidumbre entre la población –y que nos sirve como referente, para poner en evidencia la falta de información y de ejecución de los mecanismos de participación ciudadana–, es la reciente consulta popular a nivel federal denominada Nuevo Aeropuerto Internacional de México (NAIM), la cual fue convocada por el presidente electo Andrés Manuel López Obrador, la consulta sobre el referido Aeropuerto ha sido uno de los eventos que más confusión ha generado entre los ciudadanos. Hagamos un acercamiento sobre el tema.

En el mes de diciembre del año 2017, dentro del decálogo de compromisos de AMLO, el candidato para la Presidencia de México, entre otros puntos destacó que la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de México, así como el desarrollo de la obra pública del Tren Maya, serían temas de consulta nacional. Después de las elecciones federales que concluyeron (para el cargo a presidente) el primero de julio del dos mil dieciocho,<sup>108</sup> se convocó a una consulta popular por

---

<sup>107</sup> Cabe mencionar que en los mecanismos de participación ciudadana se debe de cumplir con los porcentajes que establecen las leyes con base en los números que arroje la lista nominal de electores, en virtud de que los inscritos en la lista, son considerados como aquellos ciudadanos que cuentan con su credencial vigente y podrán emitir su voto en la jornada electoral; y no así, las cifras que arroje el padrón electoral, entendido este como la base de datos que contiene toda la información de la población mexicana que ha solicitado su credencial para votar.

<sup>108</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de diciembre de 2017, consultado el 19 de noviembre de 2018, [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5508247&fecha=19/12/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5508247&fecha=19/12/2017)

medio de redes sociales y medios de comunicación para que la ciudadanía emitiera su voto a favor de la construcción del NAIM.

Se instalaron 1,073 mesas de votación, en 538 municipios de los 32 Estados de la República, es importante destacar que la Ley Federal de Consulta Popular, en la sección segunda, denominada “De la organización de la Consulta Popular”, se establece que una vez que el Congreso notifique la convocatoria, el Instituto Nacional Electoral es el responsable del ejercicio de la función estatal de la organización y el desarrollo de las consultas populares. Ahora bien, por cuanto a la consulta popular en comento, la organización y conteo de votos quedó a cargo de los integrantes del proceso de Transición México 2018-2024<sup>109</sup> (organización) y la Fundación Arturo Rosenblueth (resultado de la votación).

La consulta nacional se convocó por diversos medios de difusión, y se llevó a cabo los días 25, 26, 27 y 28 de octubre del 2018. La boleta de consulta se dirigió hacia la sociedad con la siguiente redacción: “Dada la saturación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, ¿Cuál opción piensa usted que sea mejor para el país?”, acto seguido, se establecieron dos posibles respuestas: a) Reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía; y, b) Continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.<sup>110</sup>

Como se ha mencionado dentro de la Ley Federal en la materia, las consultas a nivel nacional se realizarán en el día de la jornada electoral (ámbito federal); tienen un procedimiento específico en el cual para el caso de que sean convocadas por el Presidente de la República o cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, la petición será turnada a la Comisión de Gobernación y en su caso a la comisión

---

<sup>109</sup> La transición es el proceso de entrega y recepción de poderes que durará hasta el primero de diciembre, el cual es identificado como un movimiento de la Cuarta transformación.

<sup>110</sup> Transición México 2018-2024, consultado el 19 de noviembre de 2018, <https://mexicodecide.com.mx/NAIM/index.html>

de la materia que corresponda, para su dictamen de procedencia. El procedimiento es diferente para el caso de que la solicitud sea presentada por el 2% de los ciudadanos, puesto que el INE será el encargado de verificar que se cumpla con el requisito del porcentaje de ciudadanos, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de revisar la constitucionalidad de la petición.

Otro de los requisitos formales para la consulta popular consiste en que la boleta deberá ser aprobada por el INE, y en su caso será realizada mediante una pregunta, seguida de dos recuadros que sustenten tan solo una respuesta positiva o negativa, es decir, "SI" o "NO". Como podemos observar de los requisitos establecidos en la Ley Federal de la materia, y la consulta nacional sobre el Nuevo Aeropuerto, existen diversos criterios, por una parte el principio de legalidad y por el otro, una consulta nacional convocada por el equipo de un presidente electo que aún no asumía formalmente el cargo, sin embargo, que puede ser considerado como referente de una consulta abierta cuyo objetivo es conocer la opinión pública.

Es menester realizar una observación sobre los resultados de la consulta en comento, se arrojaron los datos siguientes: Votaron 1'096,990 (un millón noventa y seis mil novecientos noventa), de los cuales el 69.87% equivalente a 766,509 (setecientos sesenta y seis mil quinientos nueve) votaron a favor de reacondicionar el actual aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la base aérea de Santa Lucía; el 29.16% equivalente a 319,830 (trescientos diecinueve mil ochocientos treinta) votos a favor de continuar con la construcción del nuevo aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; y, el 0.97% equivalente a 10,651 (diez mil seiscientos cincuenta y uno) fueron votos nulos.<sup>111</sup>

Ahora bien, si consideramos que para que la decisión de una consulta popular sea vinculante, la Ley Federal de Consulta Popular establece que al menos

---

<sup>111</sup> México Decide, consultado el 19 de noviembre de 2018, <https://mexicodecide.com.mx/NAIM/resultados.html>

debe de participar el 40% de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores, que tenga credencial de elector vigente y no haya sido suspendida en sus derechos político electorales, y los comparamos con los datos anteriormente transcritos, encontramos que en las bases de datos del INE hasta el primero de julio de 2018 los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores eran 89'123,355 (ochenta y nueve millones ciento veintitrés mil trescientos cincuenta y cinco)<sup>112</sup>, por lo que el 40% equivaldría a 35'649,342 (treinta y cinco millones seiscientos cuarenta y nueve mil trescientos cuarenta y dos) ciudadanos.

Por otra parte, cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de tesis aisladas ha emitido algunos criterios al respecto por cuanto a la procedencia del mecanismo de participación ciudadana que establece la Ley Federal, como es el caso de la recientemente publicada el 25 de enero del 2019, la cual establece lo siguiente:

Tesis: XXVII.3o.155 K (10a.)  
Tribunales Colegiados de Circuito  
Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 62, Enero de 2019, Tomo IV  
Décima Época  
Pág. 2272  
Tesis Aislada (Común)  
No. 2019045

ACUERDO QUE DETERMINA PROCEDENTE UNA SOLICITUD DE CONSULTA POPULAR EN TÉRMINOS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE LA MATERIA.

El artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo prevé la improcedencia del juicio cuando se impugnen resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral. Por tanto, cuando se impugna un acuerdo

---

<sup>112</sup> Numeralia, Instituto Nacional Electoral, consultado y descargado el 19 de noviembre de 2018, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>

mediante el cual se declara procedente una solicitud de consulta popular fundada en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Quintana Roo, dicha causal de improcedencia se actualiza de forma manifiesta e indudable. Lo anterior, porque además de que la autoridad que emitió el acuerdo impugnado –como acto de aplicación de una normativa de contenido eminentemente electoral– se trata de una autoridad en esa materia, sin duda, aunado a que la organización y el desarrollo de un mecanismo de democracia directa, como lo es la consulta ciudadana o popular, tiene un contenido propio de un proceso electoral, en que se vinculan, al igual que en las elecciones de representantes populares, contenidos propios de derechos político-electorales, en los que debe garantizarse el voto universal, libre, secreto y directo; así como las demás garantías previstas constitucionalmente para su ejercicio.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Queja 146/2018. Nicolás Fernando Puerto Castillo. 21 de junio de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Ramón Rodríguez Minaya. Secretario: José Francisco Aguilar Ballesteros.<sup>113</sup>

Es importante destacar, que del precepto citado dentro de la tesis anterior – artículo 61 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, se encuentran contempladas dentro de las causales de improcedencia para el juicio de amparo, dos principalmente, contenidas en las fracciones IV y XV, respectivamente: IV.- Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, XV,- Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral. Que si bien, no se trata de una tesis jurisprudencial, si es un criterio que muestra el sentido en que nuestra máxima autoridad judicial se ha pronunciado expresamente.

Como podemos observar, el panorama de la consulta nacional sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de México, si bien se considera que los elementos jurídicos vigentes no se cumplieron a cabalidad, nos permite un ejercicio de participación ciudadana a nivel nacional, en el cual se muestra que incluso los

---

<sup>113</sup> Tesis XXVII.3o.155 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, No. 2019045, enero de 2019, p. 2272.



requisitos para poder lograr una efectiva participación de los ciudadanos –como es el caso de obtener una participación del 40% de los integrantes de la lista nominal de electores– para obtener un resultado vinculante, distan de la realidad social y el fácil acceso de los mexicanos a dichos mecanismos.

Para finalizar, es importante señalar que en el mecanismo de consulta popular hay ciertas restricciones que no deben pasar desapercibidas, los cuales se establecen en el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, como es el caso de restricción de los derechos humanos; de los principios consagrados en la Constitución; en materia electoral; de los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional; y, la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.<sup>114</sup>

Por otra parte, cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación por medio de tesis aisladas ha emitido algunos criterios al respecto por cuanto a la procedencia del mecanismo de participación ciudadana que establece la Ley Federal, como es el caso de la recientemente publicada el 25 de enero del 2019, la cual establece lo siguiente:

Tesis: XXVII.3o.155 K (10a.)  
Tribunales Colegiados de Circuito  
Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 62, Enero de 2019, Tomo IV  
Décima Época  
Pág. 2272  
Tesis Aislada (Común)  
No. 2019045

ACUERDO QUE DETERMINA PROCEDENTE UNA SOLICITUD DE CONSULTA POPULAR EN TÉRMINOS DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE QUINTANA ROO. EN SU CONTRA ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XV, DE LA LEY DE LA MATERIA.

---

<sup>114</sup>Cfr. *Ley Federal de Consulta Popular*.

El artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo prevé la improcedencia del juicio cuando se impugnen resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral. Por tanto, cuando se impugna un acuerdo mediante el cual se declara procedente una solicitud de consulta popular fundada en la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Quintana Roo, dicha causal de improcedencia se actualiza de forma manifiesta e indudable. Lo anterior, porque además de que la autoridad que emitió el acuerdo impugnado –como acto de aplicación de una normativa de contenido eminentemente electoral– se trata de una autoridad en esa materia, sin duda, aunado a que la organización y el desarrollo de un mecanismo de democracia directa, como lo es la consulta ciudadana o popular, tiene un contenido propio de un proceso electoral, en que se vinculan, al igual que en las elecciones de representantes populares, contenidos propios de derechos político-electorales, en los que debe garantizarse el voto universal, libre, secreto y directo; así como las demás garantías previstas constitucionalmente para su ejercicio.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Queja 146/2018. Nicolás Fernando Puerto Castillo. 21 de junio de 2018. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Ramón Rodríguez Minaya. Secretario: José Francisco Aguilar Ballesteros.<sup>115</sup>

Es importante destacar, que del precepto citado dentro de la tesis anterior – artículo 61 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, se encuentran contempladas dentro de las causales de improcedencia para el juicio de amparo, dos principalmente, contenidas en las fracciones IV y XV, respectivamente: IV.- Contra resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y, XV,- Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral. Que si bien, no se trata de una tesis jurisprudencial, si es un criterio que muestra el sentido en que nuestra máxima autoridad judicial se ha pronunciado expresamente.

---

<sup>115</sup> Tesis XXVII.3o.155 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, No. 2019045, enero de 2019, p. 2272.

Como podemos observar, el panorama de la consulta nacional sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de México, si bien se considera que los elementos jurídicos vigentes no se cumplieron a cabalidad, nos permite un ejercicio de participación ciudadana a nivel nacional, en el cual se muestra que incluso los requisitos para poder lograr una efectiva participación de los ciudadanos –como es el caso de obtener una participación del 40% de los integrantes de la lista nominal de electores– para obtener un resultado vinculante, distan de la realidad social y el fácil acceso de los mexicanos a dichos mecanismos.

Es importante señalar que en el mecanismo de consulta popular hay ciertas restricciones que no deben pasar desapercibidas, los cuales se establecen en el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, como es el caso de restricción de los derechos humanos; de los principios consagrados en la Constitución; en materia electoral; de los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional; y, la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.<sup>116</sup>

Por otra parte, a partir de la reforma del 2014, a nivel federal se da un mayor auge a la emisión de diversos criterios en materia de participación ciudadana en estados como Ciudad de México, Jalisco, Quintana Roo y Tabasco, entre otros, con los cuales se sientan las bases para emitir tesis por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las facultades de la autonomía legislativa de cada Estado, como son los siguientes:

En materia de incompatibilidad del cargo que pueden ejercer los Consejeros Ciudadanos en Ciudad de México de acuerdo al artículo 213 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal vigente, con algún cargo como servidor público, que implica la remoción del Consejero Ciudadano en razón de ser un cargo honorífico yuxtaposura a lo establecido por el artículo 5 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

---

<sup>116</sup>Cfr. *Ley Federal de Consulta Popular*.

Tesis: I.1o.A.118 A (10a.)  
Tribunales Colegiados de Circuito  
Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 27, Febrero de 2016, Tomo III  
Décima Época  
Pág. 2105  
Tesis Aislada (Administrativa)  
No. 2011080

PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL. LA INCOMPATIBILIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 213, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA IMPLICA RESPONSABILIDAD SÓLO PARA EL REPRESENTANTE CIUDADANO Y NO PARA EL SERVIDOR PÚBLICO.

La norma prevé la incompatibilidad del ejercicio del cargo de integrante del comité ciudadano, órgano de representación ciudadana, con alguno otro en la administración pública delegacional, local o federal, y sanciona su incumplimiento con la separación o remoción del primero, esto es, no implica responsabilidad administrativa del ciudadano en su calidad de servidor público, de modo que no impide ejercer el cargo público, sino el de representación ciudadana. Esa interpretación es conforme con el artículo 5o., párrafo primero, de la Constitución, en la medida en que no impide al gobernado que desempeña un cargo honorario como representante ciudadano, incorporarse a la administración pública local o federal mediante el desempeño de un cargo público remunerado que garantice su subsistencia y la de su familia.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 420/2015. Nora Erika Guevara Rosas. 20 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Ana Margarita Mejía García.<sup>117</sup>

Lo anterior es así, en razón de que la Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal, expresamente establece como una limitante para ejercer el cargo

---

<sup>117</sup> Tesis I.1o.A.118 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, No. 2011080, Libro 27, febrero de 2016, Tomo III, p. 2105.

honorífico de acuerdo a lo establecido en la fracción IV, del artículo 213, el cual establece:

Artículo 213.- Son responsabilidades de los integrantes del Comité Ciudadano y, en consecuencia, se sancionarán con la separación o remoción las acciones u omisiones que a continuación se señalan:

...

IV. Integrarse a laborar en la administración pública delegacional, local o federal o ser incorporado a un programa social, que no sea universal, durante el período por el que fueron electos representantes ciudadanos.

...

Al incorporarse expresamente la limitación a ejercer el cargo, no se contradice lo dispuesto por la Constitución Federal en el párrafo primero del artículo 5, en atención a lo establecido:

ARTICULO 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Por otra parte, en el mismo sentido, la tesis publicada el primero de abril del año 2016, en los términos siguientes:

Tesis: I.1o.A.8 CS (10a.)  
Tribunales Colegiados de Circuito  
Gaceta del Semanario Judicial de la Federación  
Libro 29, Abril de 2016, Tomo III  
Décima Época  
Pág. 2523  
Tesis Aislada (Constitucional)  
No. 2011360

PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 213, FRACCIÓN IV, DE LA LEY RELATIVA, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 5o., PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

El citado precepto prevé la incompatibilidad del ejercicio del cargo de integrante del comité ciudadano, órgano de representación ciudadana, con alguno otro en la administración pública delegacional, local o federal, con lo que veda la posibilidad de que quien sea representante ciudadano, se incorpore a alguna dependencia gubernamental y continúe en el cargo de representación ciudadana. Así, esa restricción se justifica, en la medida en que las funciones asignadas al comité ciudadano en el artículo 93, fracciones IV, V, VII, VIII, XIV, XVI, XIX, XX y XXI, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal implican coadyuvar, supervisar y opinar respecto de los programas de desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades que presta la administración pública del Distrito Federal, así como para representar a la asamblea ciudadana en la decisión de la forma en que se aplicarán en su demarcación los recursos del presupuesto participativo, lo que hace indispensable que sus integrantes sean imparciales. En consecuencia, la disposición cuestionada no pugna con la libertad de trabajo, pues dicha prerrogativa constitucional no es irrestricta, sino que puede ser limitada en términos de la ley.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 420/2015. Nora Erika Guevara Rosas. 20 de agosto de 2015. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Ronzon Sevilla. Secretaria: Ana Margarita Mejía García.<sup>118</sup>

Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal:

Artículo 93.- El Comité Ciudadano tendrá las siguientes atribuciones:

---

<sup>118</sup> Tesis I.1o.A.8 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, No. 2011360, Libro 29, abril de 2016, Tomo III, p. 2523.

Nota: Esta tesis refleja un criterio firme sustentado por un Tribunal Colegiado de Circuito al resolver un juicio de amparo directo, por lo que atendiendo a la tesis P. LX/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 56, de rubro: "TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. AUNQUE LAS CONSIDERACIONES SOBRE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES QUE EFECTÚAN EN LOS JUICIOS DE AMPARO DIRECTO, NO SON APTAS PARA INTEGRAR JURISPRUDENCIA, RESULTA ÚTIL LA PUBLICACIÓN DE LOS CRITERIOS.", no es obligatorio ni apto para integrar jurisprudencia.

...

IV. Coadyuvar en la ejecución de los programas de desarrollo en los términos establecidos en la legislación correspondiente;

V. Participar en la elaboración de diagnósticos y propuestas de desarrollo integral para la colonia, que deberán ser aprobados por la asamblea ciudadana, los que podrán ser tomados en cuenta en términos de los artículos 83 y 84 de la presente Ley, para la elaboración del presupuesto para la demarcación territorial y para el Programa de Desarrollo del Gobierno del Distrito Federal;

...

VII. Supervisar el desarrollo, ejecución de obras, servicios o actividades acordadas por la asamblea ciudadana para la colonia;

...

XIV. Emitir opinión y supervisar los programas de las Coordinaciones Territoriales de Seguridad Pública y Procuración de Justicia;

...

XVI. Recibir información por parte de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en términos de las leyes aplicables, así como los espacios físicos necesarios para realizar sus reuniones de trabajo;

...

XIX. Representar a la asamblea ciudadana en los procesos que señalan los artículos 83 y 84 de esta Ley;

...

XX. El Gobierno del Distrito Federal y los jefes delegacionales otorgarán las facilidades suficientes para la organización y reunión del comité ciudadano;

XXI. Las demás que le otorguen la presente ley y demás ordenamientos del Distrito Federal.<sup>119</sup>

Ahora bien es importante resaltar que dada las nuevas tendencias que pretenden romper con los paradigmas de la democracia directa, los cuales pretenden implicar a los ciudadanos en las decisiones que les conciernen, y en atención a que en la Ciudad de México se implementa la primera Constitución Local en el año 2018, los cambios a la Ley de participación ciudadana del Distrito Federal serán relevantes y necesarios para consolidar mecanismos de participación ciudadana como el caso del presupuesto participativo, el cual es un mecanismo que pretende que los ciudadanos se involucren en temas sobre la utilización del gasto

---

<sup>119</sup> Cfr. Ley de Participación Ciudadana para el Distrito Federal.

público en obras necesarias para sus colonias o comunidades, uno de los estados que ya los ha puesto en marcha es Jalisco.

Los presupuestos participativos, son una de las formas de participación ciudadana más innovadoras, puesto que como lo refiere la Maestra Beatriz Monrroy, cuando se refiere a la democratización de los presupuestos públicos:

...cuando se pensó en los presupuestos participativos se, se buscaba legitimar las acciones del Estado, a través de la distribución eficaz del gasto público y recobrar la confianza depositada en él, lo que se lograría al permitir la participación ciudadana para satisfacer los bienes y servicios más inmediatos, lo que propiciaría que la ciudadanía se sintiera incluyente e identificada con sus dirigentes, de ahí que la tendencia que más se ajusta a la ideología que motivó la democratización de los presupuestos públicos es precisamente ésta, por tomar en cuenta la opinión de los gobernados y no solo una reforma administrativa.<sup>120</sup>

Si bien es cierto, dentro del contexto nacional se ha logrado avanzar en los últimos años en materia de participación ciudadana, es menester hacer referencia al contexto local, en especial lo que se refiere al Estado de Morelos, por ser este el principal espacio material de la investigación, por lo que en el siguiente apartado se abordarán los mecanismos de participación ciudadana de que ha sido objeto la nueva Ley de Participación Ciudadana Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

#### **2.4. Finalidad de los mecanismos de participación ciudadana en el contexto de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución de Morelos.**

Los mecanismos de participación ciudadana cumplen con determinadas características que facilitan a la sociedad a identificarlos de acuerdo a su finalidad, es por ello que una vez, que se incursionó en la evolución de la participación

---

<sup>120</sup> Monrroy López, Beatriz, et al., *Los derechos humanos en la globalización. Parámetros mínimos para algunos derechos*, México, Editorial Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2018, p. 132.



ciudadana a nivel nacional, podemos apreciar que el camino en sus inicios ha sido paulatino, sin embargo, en las últimas tres décadas se ha llegado a un avance en la materia, derivado de la tercer ola democratizadora que se vivió a nivel internacional, principalmente en los países europeos y latinoamericanos.

Los mecanismos de participación ciudadana, por cuanto a su obligatoriedad pueden generar dos tipos de resultados, los cuales consisten en los efectos vinculantes para las autoridades respectivas; o solo informativos, de acuerdo a la Ley Reglamentaria del Artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, encontramos que el carácter vinculante proviene de la obligatoriedad para las autoridades, de cumplir con los resultados del ejercicio de alguno de los mecanismos de participación ciudadana,<sup>121</sup> establecidos por la normatividad vigente. El carácter vinculante dependerá de que se alcance el quórum necesario de participación ciudadana en el ejercicio del mecanismo participativo, aunado a la circunstancia de que la ley de la materia lo permita expresamente.

Cabe destacar, que subjetivamente los mecanismos de democracia directa, tienen otras características como el caso de los mecanismos consultivos para el caso de los mecanismos de democracia directa, como son por lo general los plebiscitos o referéndums; o el ejercicio del derecho al sufragio –que si bien, no es un mecanismo de participación ciudadana, si es la forma en que mayor participación de los ciudadanos se genera–, el cual al ser un derecho de participación política propio de la democracia representativa, informa sobre los resultados de las elecciones a cargos populares en nuestro sistema electoral.

Consideremos que el sufragio es un derecho de participación política de informar sobre los resultados de las elecciones en sus diversos ámbitos, entonces tendríamos que comenzar por comprender en qué consiste el vocablo “informar”, que de acuerdo a su raíz etimológica, proviene del latín *informāre* que significa “dar

---

<sup>121</sup> Cfr. *Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos.*

forma”, asimismo la RAE entre algunas de sus definiciones nos aporta que informar es: 1. Enterar o dar noticia de algo; 2. Fundamentar, inspirar; o, 3. Dar forma sustancial a algo.<sup>122</sup> Con lo que diríamos que el sufragio es un derecho de participación política informativo, debido a que su ejercicio deviene en dar forma o en su caso fundamenta las elecciones a cargos populares.

Haciendo alusión a los mecanismos de participación ciudadana deliberativos, es importante comenzar por definirlos como aquellos mecanismos o instrumentos que fomentan la participación de los ciudadanos o la sociedad civil en conjunto, que son voluntarios, que buscan fomentar el espíritu cívico, dichos mecanismos se realizan en espacios públicos destinados a la deliberación, asimismo se encuentran regulados tanto por la Constitución Estatal como por la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución morelense.

## **2.5. Evolución de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos.**

Actualmente, los mecanismos que contempla la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentran consagrados en el artículo 35 constitucional, el cual establece que son derecho del ciudadano: fracción III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; y a nivel federal, se implementan el derecho a iniciar leyes y votar en las consultas populares, en las fracciones VII y VIII. Sin embargo, las facultades para implementar los mecanismos de participación ciudadana que se consideren de acuerdo a las características de cada Estado, se encuentra delegada al ámbito estatal, como consecuencia del artículo 116 de la Constitución Federal, que se mencionó anteriormente.

---

<sup>122</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 20 de noviembre de 2018, <http://dle.rae.es/?id=LY5PzSO>

La autodeterminación estatal permite que los mecanismos de participación ciudadana se implementen en cada Estado de la República, atendiendo las necesidades sociales de cada ámbito territorial. La autodeterminación en materia de participación ciudadana encuentra su fundamento en el artículo 19 bis de la Constitución morelense, de ahí surge la denominación de la Ley que regula la materia de participación ciudadana en el Estado, la cual inicio su vigencia el 21 de diciembre de 2017, después de un periodo en que la ley anterior fue abrogada.

La Constitución Política del Estado de Morelos, es el fundamento de los mecanismos de participación ciudadana. Dentro de las reformas que ha tenido a lo largo de la historia, podemos observar que en el artículo 19 bis se han enunciado los mecanismos de participación ciudadana para los morelenses, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

**CUADRO 1**

Reforma	Vigencia	Mecanismos que establece el artículo 19 Bis Constitucional
Reformado, quedando compuesto ahora de un solo párrafo, por artículo primero por medio del Decreto No. 1865 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5492 de fecha 2017/04/25.	Vigencia 2017/04/27.	Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los contemplados en la ley de la materia. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable.
Reformado el primer párrafo por artículo primero; adicionados dos párrafos para ser segundo y tercero por artículo segundo; y derogados la fracción IV del apartado A y el apartado B por artículo tercero, todos	Vigencia	Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana: 1.- Plebiscito, 2.- Referéndum, 3.- Iniciativa Popular 4.- rendición de cuentas.

del Decreto No. 758, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5409, de fecha 2016/07/06		
Reformados los párrafos antepenúltimo y penúltimo por artículo Primero del Decreto No. 1498, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5200 de fecha 2014/06/27.	Vigencia 2014/06/25.	Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana: 1.- Plebiscito, 2.- Referéndum, 3.- Iniciativa Popular, 4.- Revocación de mandato 5.- Rendición de cuentas.
Reformado por Artículo Único del Decreto No. 1225 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 5085 de fecha 2013/04/24.	Vigencia 2013/04/25	El Consejo Estatal de Participación Ciudadana, con el apoyo ejecutivo del Instituto Estatal Electoral se encargará de preparar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos de Revocación de Mandato, Rendición de Cuentas, Referéndum y de Plebiscito...
Reformados los párrafos cuarto y décimo de la fracción III por Artículo Primero del Decreto No. 684, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" No. 4608 de fecha 2008/04/23.	Vigencia	Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana: 1.- Plebiscito, 2.- Referéndum 3.- Iniciativa Popular.

\*Elaboración propia, fundamentada en las reformas Constitucionales de Morelos.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la Ley Reglamentaria se fundamenta en el artículo 19 bis, sin embargo, los mecanismos de participación ciudadana que a lo largo de la historia del Estado de Morelos habían sido facultados constitucionalmente, siendo enunciados literalmente en forma de lista, en la actualidad ya no se encuentran insertos en el presente artículo, quedando como facultad del Congreso del Estado implementar los instrumentos que considere pertinentes para el desarrollo en materia de participación ciudadana.

Las facultades delegadas a la entidades federativas para emitir las bases y requisitos para el ejercicio los mecanismos de participación ciudadana, se desarrollan principalmente en las materias de planeación urbanística y de desarrollo

sustentable; sin embargo, en la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución de Morelos, contempla la hipótesis de los asuntos de trascendencia que se consideren a discreción del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC), y en los casos que afecte al interés social, cuando “afecten directamente cuando menos a la mitad más uno de los municipios o bien a las dos terceras partes de la población del Estado o del Municipio según sea el caso”,<sup>123</sup> aunado a las limitantes que establece la propia ley, en determinadas materias.

La finalidad de los instrumentos de participación ciudadana en el Estado es fomentar la transparencia y el buen actuar de los servidores públicos del Estado, comprendiendo como servidores públicos a aquellas personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, para privilegiar en todo momento el interés general y el desarrollo democrático del Estado, tal como lo dispone la Ley Reglamentaria en la materia.<sup>124</sup>

La participación ciudadana implica la inclusión de la sociedad en los asuntos públicos que serán en beneficio del bienestar colectivo, infiere que los diversos grupos de la población colaboren en la elaboración de políticas públicas, dentro del ámbito Estatal y Municipal, mediante un acuerdo voluntario y de participación activa de los ciudadanos.

---

<sup>123</sup> Cfr. *Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos, artículo 4°.*

<sup>124</sup> El artículo 108 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, nos refiere la calidad de servidor público, en los siguientes términos: Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

En el Estado de Morelos, el avance en la materia ha sido vanguardista si consideramos que la actual Ley que reglamenta la materia cuenta con nuevos mecanismos de participación ciudadana que pretenden generar nuevas relaciones de gobernanza.<sup>125</sup> La reciente ley reglamentaria publicada en el mes de diciembre del 2017, es una Ley que se puede apreciar dentro de las más innovadoras en la materia junto con las publicadas en Baja California Sur, Ciudad de México, Guerrero y Jalisco; o las pendientes por iniciar su vigencia como las elaboradas recientemente en el Estado de Chihuahua, el 23 de julio del 2018, la cual establece mecanismos de participación social para niñas, niños y adolescentes.

Las facultades para la creación y regulación de los mecanismos de participación ciudadana son otorgadas con base en la Constitución local. En principio, se contaba con tan solo dos mecanismos de participación ciudadana: el plebiscito y el referéndum (2000). En esa época, en que se puede apreciar que la realidad social respondía a una necesidad de implementar instrumentos de participación que llegarán a estar vigentes en el Estado, motivo por el cual se llegó a este primer avance en la materia.

Para el año 2008, se agregó a la Constitución local el mecanismo de iniciativa popular; posteriormente, para el año 2013, se reformó el artículo 19 Bis por artículo único, mediante la cual se incluyeron dos mecanismos más de participación ciudadana (revocación de mandato y rendición de cuentas), y se disminuyeron los porcentajes requeridos para la procedencia del plebiscito, referéndum e iniciativa popular, aunados al establecimiento del Consejo Estatal de Participación Ciudadana.

Es menester, destacar que el 6 de julio del año 2016 se propició una situación en la que se elimina la figura de revocación de mandato, situación que suscitó el descontento de la sociedad, en virtud de que el titular del poder ejecutivo local, por

---

<sup>125</sup> Gobernanza, la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis, la contempla como: “la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre temas de interés público”.

primera vez en la historia de Morelos, pudo ser destituido en base a un mecanismo constitucional de participación ciudadana como lo es la revocación de mandato. No obstante, el mecanismo fue derogado de la Constitución Local y por lo tanto, deja de existir el sustento constitucional. Como consecuencia, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos es abrogada por declaratoria emitida el 15 de marzo del 2017.

Posteriormente, a la eliminación de la revocación de mandato, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos, únicamente establecía a los mecanismos de plebiscito, referéndum, iniciativa popular y rendición de cuentas. Dadas las circunstancias sociales que se vivió en Morelos en el periodo de gestión del titular del poder ejecutivo local, del periodo de 2012-2018, y el creciente interés de los ciudadanos morelenses para involucrarse en temas de participación ciudadana mediante mecanismos es que se abroga la ley en el año 2017, para dar inicio a una nueva etapa con una ley que pretende ser vanguardista como la que actualmente se encuentra vigente en el estado de Morelos, la cual establece nuevos mecanismos de participación ciudadana.

Es importante destacar, que dentro de la regulación de los mecanismos de democracia directa, se establece una restricción para poder implementar por medio de referéndum o plebiscito, temas para la implementación del mecanismo conocido como revocación de mandato el cual anteriormente se había regulado atendiendo a la necesidades de la ciudadanía morelense, formando una especie de candado para implementarlo posteriormente por alguna de las figuras que en adelante se analizarán –lo cual causa un detrimento en el pleno ejercicio en la materia de participación ciudadana–.

Los mecanismos de participación ciudadana que contempla el Estado de Morelos se encuentran en el artículo 8 de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Local de Morelos, los cuales son los siguientes:

1. Asamblea Ciudadana;
2. Audiencia Pública;
3. Cabildo Abierto;
4. Congreso Abierto;
5. Colaboración Ciudadana;
6. Consulta Ciudadana;
7. Difusión Pública;
8. Iniciativa Popular;
9. Plebiscito;
10. Referéndum;
11. Rendición de Cuentas, y
12. Red de Contraloría

Para el ejercicio efectivo de los mecanismos de participación ciudadana, es menester, que estos se encuentren diseñados para facilitar el acceso de los ciudadanos, aunado a que desde su implementación, permitan la integración de la sociedad en los temas que les concierne. Es importante que la opinión de los ciudadanos sea integrada a los ámbitos más cercanos a ellos, como es el caso de los Ayuntamientos, puesto que desde el municipio se pueden generar los primeros canales de comunicación para resolver los problemas locales.

## **2.6. Mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos.**

Los mecanismos de participación ciudadana, desde su organización, vigilancia y declaración de procedencia, se encuentran a cargo de las autoridades que para tal efecto establezca su legislación local, en el caso del Estado de Morelos, las facultades quedan a cargo del Instituto Morelense de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC). Asimismo, como autoridades auxiliares a los órganos de representación ciudadana de las colonias y pueblos originarios de Morelos: a) Los delegados; b) Los ayudantes, y c) Los consejos ciudadanos.



En el presente apartado procederemos a conocer cada uno de los mecanismos de participación ciudadana que actualmente se encuentran vigentes en el Estado. De igual forma, precisaremos sobre las características específicas que los distinguen en relación con las formas en que se expresa la participación, con lo que identificaremos los mecanismos consultivos y deliberativos.

### **2.6.1. Asamblea Ciudadana.**

La asamblea ciudadana es un mecanismo de participación ciudadana por medio del cual se generan los canales de comunicación entre las personas que residen o cuentan con el establecimiento de sus comercios en una determinada colonia o comunidad. Se precisa que es un mecanismo que fomenta la deliberación entre los presentes, puesto que otorga voz y voto a las personas que cuenten con su credencial de elector vigente. Dicho mecanismo puede ser convocado por las autoridades auxiliares, cada tres meses; o cuando se trate de los vecinos que pretendan convocarla, se requerirá al menos de la participación de cien vecinos.

En el caso de que la convocatoria sea por medio de las autoridades auxiliares, esta se fijará en lugares públicos y visibles; en el caso de que sea solicitada por los vecinos, de ser procedente se dará respuesta dentro de 3 días hábiles. Este instrumento es considerado como el máximo órgano de información, análisis, consulta, deliberación y decisión para los pueblos indígenas, quienes de acuerdo a sus usos y costumbres elegirán a sus autoridades auxiliares.

La asamblea ciudadana es el instrumento público, abierto y permanente de información, análisis, consulta y deliberación de los asuntos de carácter colectivo o comunitario, así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en una colonia o comunidad del Estado, que se integrará con los habitantes de una colonia, mismos que tendrán derecho a voz y la ciudadanía que cuenten con credencial para votar, tendrá además derecho a voto.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Cfr. *Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del art. 19 bis...*, art. 114.

La asamblea ciudadana cuenta con las características de participación consultiva y deliberativa, sin embargo, es un mecanismo que no es vinculante para las autoridades municipales, debido a que la ley de la materia, no la faculta para ello, aunado a que lo que pretende es conocer las opiniones en torno a los programas, políticas y servicios públicos (en el ámbito estatal y municipal) de su demarcación territorial. De igual forma, los espacios públicos para llevar a cabo la deliberación quedan limitados al espacio de la agenda municipal, con lo que es difícil cumplir con la promesa de revisión trimestral de los puntos que pueda solicitar cada colonia o comunidad.

### **2.6.2. Audiencia Pública.**

La audiencia pública es un mecanismo de participación ciudadana por medio del cual se pretende hacer del conocimiento a la autoridad estatal o municipal su opinión en torno a una decisión que pueda afectar sus derechos, este mecanismo puede ser solicitado por medio de un escrito avalado por la participación de entre cincuenta ciudadanos (mínimo) y cien ciudadanos (máximo), se realiza de forma pacífica y respetuosa en lugares públicos de fácil acceso para procurar una mayor participación de la audiencia. Asimismo, puede ser convocada por cualquiera de los poderes del Estado, el Ayuntamiento o la Administración Pública.

Por medio de la audiencia pública se otorga a los interesados la garantía de conocer y manifestar su opinión en forma previa a la toma de una decisión que puede afectar sus derechos.

La audiencia pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, a través de la cual la autoridad permite a los ciudadanos, que puedan verse afectados o tengan un interés particular o general, expresen su opinión, en un espacio habilitado para tal efecto...<sup>127</sup>

La audiencia pública es un mecanismo consultivo, por cuanto a que sus efectos son únicamente para dar a conocer la opinión pública, peticiones, propuestas o quejas, respecto de los actos de alguna autoridad responsable que los

---

<sup>127</sup> Cfr. *Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del art. 19 bis...*, art. 107.

ciudadanos consideren les cause alguna afectación. Los temas en que puede solicitarse la audiencia pública conciernen a todo lo relacionado con la administración tanto del Estado como del Municipio. La audiencia pública no es un mecanismo vinculante, sin embargo, dentro de la ley reglamentaria, se establece que de acuerdo a la naturaleza del asunto se puede designar al servidor público que se considere responsable, instrumentar lo necesario para la resolución del asunto planteado.

### **2.6.3. Cabildo Abierto.**

El cabildo abierto es un mecanismo de participación ciudadana que se desarrolla a nivel municipal, por medio del cual hace del conocimiento al Presidente Municipal de las propuestas o solicitudes (por parte de los ciudadanos) sobre algún asunto de interés público, por lo general, se realiza mediante una convocatoria que se hará pública en lugares visibles para lograr su mayor difusión, la cual será convocada a cargo de la Secretaría del Ayuntamiento. Cabe mencionar, que este mecanismo no es vinculante para las autoridades del ayuntamiento, puesto que se trata de un mecanismo que permite expresar la opinión de los ciudadanos por medio de participantes.

El cabildo abierto, es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes son informados de las acciones de gobierno y participan de viva voz frente a los miembros del Ayuntamiento, en términos de la Ley Orgánica Municipal.

Todas las inquietudes planteadas por los ciudadanos en las sesiones de Cabildo Abierto serán abordadas y discutidas por los Integrantes del Ayuntamiento y se les dará respuesta en esa misma sesión.<sup>128</sup>

De la inserción literal que antecede, se puede apreciar que es un mecanismo en el cual los asistentes (los cuales son de dos clases: los que fungen como participantes y los que solo asisten como público observador) pueden participar de

---

<sup>128</sup> Cfr. *Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del art. 19 bis...*, art. 111.

“viva voz”, sin embargo, es un mecanismo que por lo regular dentro de las legislaciones estatales permite únicamente la participación expresando un “SI” o un “NO”, con lo cual no se genera deliberación entre los participantes y los integrantes del ayuntamiento. De igual forma, si el ayuntamiento no emite resolución respecto a las propuestas, se dará vista al IMPEPAC, para que (una vez analizadas las propuestas) determine si cumple con los requisitos de procedencia; y, en el caso de ser procedente se revisará en la sesión próxima.

La organización y el funcionamiento del cabildo abierto deberán estar de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, en el que se establecerán los presupuestos para su procedencia, así como el quórum legal necesario para su instauración. Es importante este punto, de acuerdo a que una de las causas para que no se realice es la falta de quórum, sin embargo dentro de la ley estatal de la materia, no se establece. Asimismo, se habilitará el espacio para su consulta (el cual será la sede oficial), o bien, en las colonias o poblados, alternando entre la sede oficial y la externa. Entre otras causas de interrupción de la sesión de cabildo se encuentra las siguientes: falta de quórum legal, cuando se ponga en riesgo las instalaciones, y cuando no se reúnan las condiciones mínimas de orden y/o seguridad.

#### **2.6.4. Congreso Abierto.**

El congreso abierto, es un mecanismo de participación en el cual se permite la intervención de ciudadanos en las sesiones del pleno del Congreso, en el caso de asuntos relacionados con el tema de derechos humanos y reformas a la Constitución Estatal. El propósito del congreso abierto, es fomentar la participación mediante el dialogo en actos que ordinariamente realiza el poder legislativo, cuando se trate en particular a exigencias de ciertos sectores sociales o que la trascendencia del asunto a tratar sea de interés general.

El Congreso Abierto, es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual el Poder Legislativo en sesión del Pleno del Congreso, agenda dentro de los puntos del orden del día, los asuntos registrados en tiempo y forma por

parte de los ciudadanos morelenses, mismos que deberán de contener los antecedentes y la propuesta de solución de un asunto de interés público.

La solicitud de congreso abierto se podrá realizar por medio de los representantes de los sectores de actividades industriales, comerciales, de prestación de servicios, de bienestar social, ecológico o en general los grupos organizados de la sociedad civil del Estado; o en su caso, por los ciudadanos cuando se recaben las formas autógrafas del uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal del Estado.

La Ley Orgánica para el Congreso del Estado y su Reglamento, serán el instrumento normativo para el adecuado funcionamiento del mecanismo, cabe mencionar que es un mecanismo de consulta a la ciudadanía sobre una participación más amplia que algunas materias restringidas por los demás mecanismos participativos, sin embargo, si bien pretende fomentar el diálogo, solo se genera el espacio público para el conocimiento de la opinión de los participantes, sin que se delibere sobre las cuestiones planteadas, asimismo, estamos frente a un mecanismo de participación que no es vinculante para el Congreso Local.

#### **2.6.5. Colaboración ciudadana.**

La colaboración ciudadana es un mecanismo por medio del cual los ciudadanos, los diputados y autoridades auxiliares realizan una solicitud para coadyuvar en la ejecución de alguna obra o prestación de algún servicio público con las autoridades estatales o municipales, con presupuesto propio o mano de obra. El objetivo de esta colaboración es mejorar las condiciones de servicios en donde la caridad de los interesados es manifestada.

La ciudadanía del estado de Morelos, los Diputados y las autoridades auxiliares municipales podrán coadyuvar con las dependencias del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, en la ejecución de una obra o la prestación

de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

Este tipo de mecanismo se realiza mediante un escrito dirigido ante la autoridad correspondiente para efectos de obtener una respuesta que acepte la colaboración o rechace la intervención de los ciudadanos colaboradores. En el caso de omisión, aplicará la negativa ficta. La solicitud de colaboración ciudadana, tiene la restricción de ser solicitada en tiempos electorales, para efectos de evitar el clientelismo; la petición de colaboración especificará la aportación que se ofrece, o en su caso, las tareas con que pretende participar la sociedad.

Debido a que se trata de un mecanismo participativo en que el diálogo se limita a aceptar o rechazar la solicitud de colaboración –la cual se realiza a discreción de la autoridad estatal o municipal con la que se pretenda coadyuvar– se concluye que no es un mecanismo que fomente la deliberación, sino más bien, se trata de un instrumento de ayuda comunitaria. Asimismo, dadas las características del mecanismo de participación ciudadana, menos aún, se trata de un mecanismo vinculante.

#### **2.6.6. Consulta Ciudadana.**

El mecanismo de participación ciudadana de consulta ciudadana, es un medio de consulta para la sociedad que reside en el territorio de Morelos, por medio del cual las autoridades pueden solicitar la opinión pública –con base en preguntas directas, foros o el instrumento que consideren necesarios–. La consulta ciudadana únicamente se dirige a ciudadanos residentes con credencial de elector vigente, y será convocada por el Gobernador del Estado, el Congreso del Estado y los Presidentes Municipales, actuando conjunta o individualmente.

Se trata de un mecanismo de participación que fomenta la consulta en temas de impacto trascendental y territorial, el cual puede ser dirigido a un sector

determinado, como puede ser: a) la sociedad del Estado de Morelos; b) la sociedad de un determinado municipio; c) la sociedad de una determinada colonia o poblado; y, d) la sociedad organizada territorialmente (como en los ámbitos anteriormente enunciados) de acuerdo su actividad económica, profesional, o que implique otra forma de organización de la sociedad civil.

La consulta ciudadana es el mecanismo a través del cual el Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos del Estado, el Congreso del Estado y las Autoridades Auxiliares, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental y territoriales en el estado de Morelos.

La consulta ciudadana, es un mecanismo que pretende recabar la opinión pública de un determinado sector, sin embargo, no cuenta con el carácter vinculante, puesto que una vez realizada la consulta, la autoridad correspondiente determinará si fundamenta sus actos en el resultado que arroje el mecanismo, o en su caso, cuando no considere viable el resultado fundamentará y motivará sus decisiones. Por lo que se puede apreciar, es solo un mecanismo consultivo, el cual queda completamente a discrecionalidad de la autoridad respectiva a la que le impacte el resultado del ejercicio del mecanismo.

#### **2.6.7. Difusión Pública.**

La difusión pública, es considerada en la Ley, como un mecanismo de participación ciudadana, el cual sostiene que las autoridades del Estado, se obligan a difundir información pública de oficio. Sin embargo, como se desarrollo en el capítulo anterior, los mecanismos de participación ciudadana son instrumentos en los cuales interviene la sociedad civil, ya sea en su conjunto o en su calidad de ciudadano.

La Difusión Pública es un mecanismo de participación ciudadana por el cual el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Públicos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados estatales y municipales, así como los fideicomisos públicos se obligan a

difundir información pública de oficio por los medios que sean de mayor acceso, con el objetivo de brindar la máxima publicidad y certeza de la información a la ciudadanía.

En el párrafo que antecede, se estipulan las autoridades que con facultad expresa de la ley tienen la obligación de difundir de oficio la información pública, sin embargo, nos encontramos ante la simulación de un mecanismo en razón de que no se ejerce directamente por los ciudadanos. No obstante, que no fomenta la participación de los ciudadanos en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas; las consecuencias de su no ejercicio, no son vinculantes, aunado a que no promueve la deliberación pública, menos aún, el diálogo.

#### **2.6.8. Iniciativa Popular.**

La iniciativa popular, es el procedimiento en el cual las personas que tengan la calidad de ciudadanos del Estado de Morelos, pueden participar ejerciendo el derecho de iniciar leyes o decretos de reforma, adición, derogación o abrogación en lo establecido por la Constitución Estatal o las leyes locales. No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

- I. Leyes o disposiciones de carácter tributario o fiscal;
- II. Leyes o disposiciones en materia de derechos humanos;
- III. Reformas a la Constitución Estatal y a las Leyes Locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Federal;
- IV. El régimen interno del Gobierno Estatal o Municipal;
- V. La designación del Gobernador Interino, Substituto o Provisional;
- VI. Juicio Político y Revocación de Mandato;
- VII. Los convenios con la Federación y con otros Estados de la República, y
- VIII. Las demás que determine la propia Constitución Federal y Estatal.<sup>129</sup>

Por cuanto al procedimiento de iniciativa popular, será presentada a nivel Estatal ante el Congreso; y en el ámbito Municipal, ante el Sindico del ayuntamiento correspondiente. En la petición de iniciativa popular se designará un representante

---

<sup>129</sup> Cfr. *Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria...*



en común, la cual deberá contar al menos con la participación del uno por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (del ámbito de que se trate, en el ámbito estatal será el dos por ciento). Cabe destacar que este mecanismo, no propicia la deliberación pública, dadas las características mencionadas.

La solicitud de iniciativa popular deberá contener en el ocuro la exposición de motivos, proposición concreta del tema a tratar, proyecto del articulado que especifique claramente el texto sugerido, así como un documento anexo con los ciudadanos participantes, los cuales deberán ratificar su firma una vez presentada la iniciativa. Se otorgan cinco días hábiles por única ocasión para el caso de subsanar algún requisito, y en el caso de que no se efectúe en el plazo previsto se desechara de plano. En el caso de que sea desechada la iniciativa, podrá presentarse solo hasta que transcurra un año a partir de que sea desechada la propuesta.

La iniciativa popular, es un mecanismo por medio del cual los ciudadanos participan activamente, solicitando se analice algún tema que sea trascendente para los ciudadanos, sin embargo, para que proceda el ejercicio del mecanismo deben cumplirse con requisitos como la emisión de firmas autógrafas del dos por ciento de la lista nominal en el ámbito local, lo cual origina que de inicio la petición de los ciudadanos tenga un procedimiento formal engorroso, como es al caso de los mecanismos que requiere de la participación en base a un porcentaje de la lista nominal –ya sea del Estado; o de algún Municipio–.

#### **2.6.9. Plebiscito.**

Desde la conceptualización de la palabra plebiscito, encontramos que es una herramienta, institución o mecanismo creado con la finalidad de consultar al *demos* sobre su aprobación o rechazo ante los actos o decisiones que implementa el poder ejecutivo local o municipal, la administración pública estatal o municipal, o el IMPEPAC, los cuales pueden ser de contenido administrativo o político. Este

mecanismo de participación tiene la limitante de someter a consulta temas legislativos y judiciales.

El plebiscito tiene la peculiaridad de ser una institución a través de la cual los ciudadanos se le somete a consulta determinados actos de gobierno de contenido administrativo o incluso decisiones de gobierno de contenido político, no legislativo, con el objeto de que manifiesten su aprobación o rechazo de dichos actos o decisiones.<sup>130</sup>

El plebiscito es un mecanismo consistente en una consulta a los ciudadanos, para que por medio del voto mayoritario, expresen su aprobación o rechazo durante los treinta días anteriores o posteriores a su inicio, los actos o decisiones contenidos en las siguientes fracciones del artículo 31 de la Ley Reglamentaria:

- I. Los actos, propuestas o decisiones del poder ejecutivo u organismos e instituciones de la administración pública estatal y paraestatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado;
- II. Los actos, propuestas o decisiones de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate, y
- III. Los actos, propuestas o decisiones del Instituto, que se consideren trascendente para la gobernabilidad y la vida democrática del Estado.<sup>131</sup>

La facultad para determinar si dichos actos o decisiones son actos trascendentales, queda a discrecionalidad del Consejo Estatal Electoral del IMPEPAC<sup>132</sup> –como organismo facultado por la reforma del 2017 para calificar la procedencia de los mecanismos de participación ciudadana del Estado de Morelos, anteriormente esta facultad se encontraba a cargo del Consejo Ciudadano del

---

<sup>130</sup> Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal, Biblioteca Digital del Senado, consultado y descargado el 28 de octubre del 2018, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3176/Garita%20Mecanismos%20de%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20MVI.pdf?sequence=25&isAllowed=y>

<sup>131</sup> *Cfr. Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria...*

<sup>132</sup> La declaratoria de procedencia de las solicitudes del plebiscito deberán ser avaladas por la votación de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana.

Instituto Estatal Electoral—, aunado a emitir la declaratoria correspondiente a la procedencia o improcedencia del plebiscito.

En el ámbito competencial del poder Ejecutivo local y municipal, no se podrá aplicar el plebiscito para cuestiones que se susciten respecto a la estructura y organización interna de la Administración Pública; así como, lo actos obligatorios en término de las leyes ya establecidas; y, en materia fiscal o tributaria. Este tipo de mecanismo es de orden consultivo, puesto que una de las bases o requisitos de procedencia, estriba en que la consulta que se realice, es respondida únicamente con un “SI” o “NO”; no obstante lo anterior, es un mecanismo que de acuerdo a sus características dificulta una participación deliberativa.

#### **2.6.10. Referéndum.**

El referéndum es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la realización de un proceso que evidencie la aprobación o rechazo de los ciudadanos ante la creación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos que expida el Congreso en relación a la vida pública del Estado; y por otra parte, en el ámbito municipal se refiere a los reglamentos que expidan los ayuntamientos con actos trascendentes para la vida pública del Municipio.<sup>133</sup>

La clasificación del referéndum respecto a su eficacia, comprende los efectos de ser constitutivo, abrogatorio y derogatorio:

- a. Constitutivo, que tiene por resultado aprobar en su totalidad el ordenamiento que se someta a consulta;
- b. Abrogatorio, que tiene por resultado rechazar la totalidad del ordenamiento que se someta a consulta, y

---

<sup>133</sup> Cfr. Art. 47 de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos.

c. Derogatorio, que tiene por resultado rechazar sólo una parte del total del ordenamiento que se somete a consulta.<sup>134</sup>

Ahora bien, otra de las características que afecta directamente a los mecanismos de participación ciudadana, se determinan si se trata de mecanismos vinculantes. La misma Ley Reglamentaria establece que el carácter vinculante, consiste en la obligatoriedad (para las autoridades correspondientes) de cumplir con los resultados del ejercicio de alguno de los mecanismos de participación ciudadana,<sup>135</sup> sin embargo, no todos los mecanismos de participación ciudadana son vinculantes.

En el caso del referéndum, los efectos son de carácter vinculante e indicativo, es decir, es vinculante (obligatorio para las autoridades) cuando se den dos hipótesis:

a) Tratándose de la creación, reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso, participe al menos el quince por ciento de los electores, de acuerdo a la lista nominal de lectores del Estado de Morelos y de éstos, la mayoría de las opiniones se manifieste en uno u otro sentido.

b) Tratándose de la creación, reforma, derogación o abrogación de los reglamentos que expidan los ayuntamientos, participe al menos el trece por ciento de los electores, de acuerdo a la lista nominal de lectores del municipio que se trate, y que la mayoría de las opiniones se manifieste en uno u otro sentido.<sup>136</sup>

El referéndum con efecto indicativo, se alcanza cuando la opinión manifestada por parte de los ciudadanos, por falta del porcentaje mínimo de las hipótesis anteriores, no sujeta a la autoridad para su observancia. Al igual que en el caso del plebiscito, este tipo de mecanismo es de orden consultivo, en cuya consulta

---

<sup>134</sup> Cfr. Art. 48 de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos.

<sup>135</sup> Cfr. Art. 4° de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos.

<sup>136</sup> Cfr. Art. 59 de la Ley Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos.

será respondida únicamente con un “SI” o “NO”; de igual forma, es un mecanismo que de acuerdo a sus características dificulta una participación deliberativa.

Las bases de procedencia de los mecanismos de participación ciudadana, que corresponden a la procedencia del mecanismo con base a recabar determinado porcentaje de firmas autógrafas de los ciudadanos, constituye el primero obstáculo para solicitar su ejercicio, por lo general se encuentran establecidas para la procedencia de los mecanismos de iniciativa popular, referéndum y plebiscito, al requerir la participación de al menos el 1%, o en otros caso, hasta el 2%; si bien, se ha logrado un avance en materia de participación ciudadana en los últimos años, el ejercicio de los mismos resulta en algunos casos ineficiente.

No obstante, que la procedencia de los mecanismos de iniciativa popular, plebiscito y referéndum, depende del porcentaje antes mencionado, el segundo obstáculo se produce en el momento que se pretende lograr su vinculación respecto de su solicitud, debido a que en este caso se requerirá que al menos participe del 13% al 15% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Para entender mejor, la forma en que se torna en procedimientos de difícil acceso, ejemplificaremos la participación en la siguiente tabla:

**CUADRO 2**

Mecanismo de participación ciudadana	Equivalente al porcentaje establecido por la ley para su procedencia	Equivalente al porcentaje establecido por la ley para su obligatoriedad
Iniciativa popular	<p>a) Con base en el 1% de participación, se necesitará la firma autógrafa de al menos 14,394 ciudadanos.</p> <p>b) Con base en el 2% de participación, se necesitará la firma autógrafa de al menos 28,788 ciudadanos.</p>	No aplica en este recurso.

Plebiscito	a) Con base en el 1% de participación, se necesitará la firma autógrafa de al menos 14,394 ciudadanos.	a) Con base en el 15% de participación, se necesitará la firma autógrafa de al menos 215,905 ciudadanos.
Referéndum	a) Con base en el 1% de participación, se necesitará la firma autógrafa de al menos 14,394 ciudadanos.	a) Con base en el 15% de participación, se necesitará la firma autógrafa de al menos 215,905 ciudadanos.

\*Elaboración propia.<sup>137</sup>

Con lo que se puede concluir, que si los mecanismos que de iniciativa popular, plebiscito y referéndum, son de difícil acceso por cuanto a su procedencia, aún lo es más, lograr un resultado vinculante para las autoridades correspondientes. En ese contexto, resulta importante considerar el ejemplo anterior para efectos prácticos (el cual solo se realizó con datos calculados para el ámbito estatal), puesto que los mecanismos anteriormente mencionados, si no cumplen una función eficaz para su materialización, estaremos frente a mecanismos de participación ciudadana, que solo simulen la participación ciudadana.

### 2.6.11. Rendición de cuentas.

La rendición de cuentas es el derecho que tienen los ciudadanos del Estado de Morelos, de recibir de sus autoridades locales, en términos de la normativa aplicable, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas, los argumentos y sustentos que funden y motiven sus decisiones, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

---

<sup>137</sup> El número de habitantes que integran la lista nominal del Estado de Morelos a que se hace referencia, es información recabada de la página oficial del INE, en la cual se establece que el número total de ciudadanos que integran la lista nominal corresponde a 1'439,365 ciudadanos, cifra que se tomo de referencia para realizar el cálculo de acuerdo al porcentaje establecido por cada mecanismo de la tabla, consultado el 27 de noviembre de 2018, <https://centralectoral.ine.mx/2018/05/11/entrega-ine-morelos-lista-nominal/>

La solicitud para la rendición de cuentas, deberá hacerse por escrito, a través del formato aprobado por el Consejo Estatal Electoral, quién además emitirá los lineamientos para el ejercicio de este mecanismo.

### 2.6.12. Red de contraloría.

La Red de Contraloría Ciudadana es el instrumento de participación ciudadana que voluntaria e individualmente, asume el compromiso de manera honorífica con el Poder Ejecutivo Estatal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los ayuntamientos, los organismos descentralizados, desconcentrados y los órganos constitucionalmente autónomos para supervisar, garantizar la transparencia, la eficiencia y la eficacia del gasto público.

En la siguiente tabla, se pretende mostrar el panorama respecto a los mecanismos de participación ciudadana, en comparación con las últimas dos leyes reglamentarias en materia de participación ciudadana. Como se puede apreciar las modificaciones en la forma en que se ha ejercitado la democracia directa en Morelos, son tendientes a fomentar los mecanismos deliberativos.

**CUADRO 3**

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	Ley Estatal de Participación Ciudadana, reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado de Morelos
1. Plebiscito;	1. Asamblea Ciudadana;
2. Referéndum;	2. Audiencia Pública;
3. Iniciativa popular;	3. Cabildo Abierto;
4. Rendición de cuentas	4. Congreso Abierto;
	5. Colaboración Ciudadana;
	6. Consulta Ciudadana;
	7. Difusión Pública;

	8. Iniciativa Popular;
	9. Plebiscito;
	10. Referéndum;
	11. Rendición de Cuentas, y
	12. Red de Contraloría

\*Cuadro Comparativo. Elaboración propia.

Como se puede observar del análisis y la clasificación realizada anteriormente, los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Morelos cuentan con las características de ser mayormente consultivos dejando a criterio o facultad de la autoridad municipal la aplicación de los mecanismos deliberativos por considerarse que son las instituciones más cercanas a la población. En ese sentido,

Para que el Estado logre sus fines debe establecer normas jurídicas, por tanto, se hace necesario que se ayude de medios para el cumplimiento de éstas, con el fin de mejorar el desarrollo de su población, de esta manera el fin del Estado es encaminarse hacia la conservación de la paz y el orden dentro de su propio territorio, buscando lograr el bien común por medio de sus instituciones;<sup>138</sup>

Ahora bien en virtud de que se considera que el objetivo del municipio es lograr un mayor acercamiento a los ciudadanos por ser el núcleo primario en que se pueden generar los canales de comunicación que permitan una deliberación y expresión de la opinión pública mediante el diálogo; y, en razón de la implementación o amplia apertura de nuevas figuras dentro de la ley es que hoy más que nunca debemos de generar el ambiente que propicie la deliberación y mayor conciencia política de los ciudadanos en el ámbito municipal, logrando que se involucren en la implementación de políticas públicas que beneficien el desarrollo de los habitantes morelenses.

---

<sup>138</sup> Cabrera Dircio, Julio, *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015, p. 14.



No se trata solo de tener un ordenamiento legal vanguardista, sino que la trascendencia de deben generar dichos mecanismos deliberativos es una transformación social que construya ciudadanos responsables, considerando a estos como “que implica la responsabilidad” y con un espíritu cívico, para alcanzar la paz y felicidad de sus miembros.

Aunado a lo anterior, y sin hacer distinción de los derechos derivados de los mecanismos de participación política y participación ciudadana, es menester que se colabore conjuntamente en beneficio de ambos, debido a su relación intrínseca, puesto que aunque los derechos de participación política de acuerdo a la Ley Reglamentaria estipulan como limitante obtener el consenso por medio de una votación, existen otros derechos de participación política que encuentran una relación intrínseca con el ejercicio de la participación ciudadana.

Por ejemplo: los mecanismos (debate público o audiencia pública) son mecanismos de participación ciudadana que involucran derechos de participación política como los derivados de los derechos de asociación, información, de petición de reunión, considerados como derechos políticos en diversos instrumentos internacionales.

## **2.7. Contexto Internacional de los derechos políticos y la participación ciudadana.**

Después de las reformas las realizadas a la Constitución Federal el 6 y 10 de junio del 2011, y al artículo 133, es que se genera una integración de los ordenamientos internacionales a la legislación mexicana que son de aplicación obligatoria al ámbito estatal y municipal. Los instrumentos internacionales que mencionan o establecen avances en materia de participación ciudadana y son obligatorios para México, los cuales se analizaran en adelante.

Al margen de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano, encontramos que el derecho de participar en los asuntos públicos se clasifica dentro de los derechos políticos. De igual forma en el proemio de la Convención Americana de Derechos Humanos,<sup>139</sup> se enuncia la regulación internacional de los derechos de participación política, en el que encuadraremos a los mecanismos de participación ciudadana por ser herramientas que permiten la colaboración de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la forma de gobierno.

Los derechos de participación ciudadana en adelante los identificaremos con una vertiente de los derechos de participación política por cuando a su clasificación internacional. Por lo que se refiere a la Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José), el fundamento internacional se encuentra en el artículo 23.1, el cual establece:

#### Artículo 23. Derechos Políticos

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

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

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

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

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

---

<sup>139</sup> Es conveniente aclarar que en caso donde se susciten violaciones a los derechos políticos establecidos en el artículo 23 de la Convención Americana, la Corte puede conocer del asunto, en razón de que México es Estado Parte de la Convención Americana desde el 24 de marzo de 1981, asimismo, reconoció la competencia contenciosa de la Corte el 16 de diciembre de 1998.

De lo anterior, podemos observar que la intervención en los asuntos públicos, no se limita únicamente a la representación popular, sino que considera la participación directa de los ciudadanos, en ese contexto, los mecanismos de participación ciudadana, que precisamente, son los medios que el legislativo ha considerado idóneos para fomentar la participación activa, adquieren sustento internacional en el primer punto, inciso a) del artículo mencionado, así como en el segundo punto, en el cual se establece su regulación por medio de la legislación ordinaria.

Por su parte el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, establece:

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

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Los derechos a que hace alusión en artículo anterior, son los derechos políticos, para participar en los asuntos públicos, de acuerdo a la interpretación sistemática del conjunto normativo mexicano; podemos señalar que se refiere a la participación desde las dos perspectivas democráticas en nuestro país, tanto de la participación directa propia de los mecanismos de participación ciudadana, así como la participación de los ciudadanos de votar y ser votado, propios de la democracia representativa.

Por otra parte, considero importante destacar algunos casos en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido criterios jurisprudenciales

respecto al tema, los cuales son de carácter obligatorio y de observación general para el Estado Mexicano, en virtud de que este ha ratificado la competencia contenciosa de la Corte desde el 16 de diciembre de 1998.

Uno de los criterios sostenidos por la Corte, en el caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia, en el cual la siguiente transcripción se hace referencia a la importancia de la participación efectiva, mediante normas y prácticas en los espacios deliberativos:

173. En este sentido, es de resaltar que las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad. Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.<sup>140</sup>

Ahora bien, otro de los instrumentos internacionales que también ha sido ratificado por el gobierno mexicano, que pertenece al sistema universal, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en el artículo 21 se pronuncia respecto a la participación en forma directa o por medio de representante, en los términos siguientes:

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de

---

<sup>140</sup> Cfr. Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, Párrafo 173.

celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

En los derechos que el sistema universal contempla como derechos de participación tanto política como ciudadana, se encuentran los derechos de: 1. Libertad de opinión y de expresión (artículo 19); 2. Libertad de reunión y de asociación pacíficas (artículo 20), por mencionar algunos.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DERECHO ESPAÑOL**

**Sumario:** 3.1. Introducción. 3.2. Estructura política y territorial del Estado Español. 3.3. Máximo ordenamiento legal en España y principales leyes que reglamentan la participación ciudadana. 3.3.1. Estatuto de Autonomía de Andalucía. 3.3.2. Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha. 3.3.3. Estatuto de Autonomía de Cataluña. 3.4. Mecanismos de participación ciudadana implementados en comunidades autónomas y provincias. 3.5. En que materias se puede utilizar un mecanismo de participación ciudadana. 3.6. Evaluación de los mecanismos de participación. 3.7. Constitución material de la Unión Europea y su influencia en relación con la legislación nacional. 3.7.1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. 3.7.2. Tratado de la Unión Europea.

#### **3.1. Introducción.**

En el capítulo tercero se pretende desarrollar la estructura política y territorial de España, con el propósito de comprender desde lo general como se organiza el poder público en dicho país. El objetivo del presente capítulo es conocer las principales instituciones por las cuales participan los ciudadanos españoles, así como las normas jurídicas que garantizan los derechos de participación ciudadana.

Cabe destacar que en los países pertenecientes a la Unión Europea, impera un derecho en común que los países miembros deben observar, en razón del

acuerdo que han celebrado y el cual se han comprometido a respetar. En el caso tanto de los miembros de la Unión Europea, como dentro de las normas jurídicas de cada Estado nacional, encontramos que el derecho de participar se contempla, tal cual si se tratase de un derecho blindado tanto al nivel continental, nacional y comunal. Los europeos adquieren una doble ciudadanía por el hecho de pertenecer a la Unión Europea, como por pertenecer a un Estado nacional, con lo cual se observan que su compromiso como integrantes de la sociedad atiende a ordenamientos tanto territorial-nacional, como territorial-regional.

En el caso en particular del Estado Español, se implementan dentro del ámbito local Estatutos Autonómicos que rigen la organización de las diversas Comunidades Autónomas que forman parte del país, en el caso del tema de estudio, se optó por analizar el Estatuto de Andalucía, el cual se distingue por ser una de las Comunidades (Andalucía) que ha logrado un gran avance en materia de participación ciudadana. Al finalizar el capítulo tercero, se entra al estudio de la influencia que adquieren los diversos tratados que se han instituido dentro de la Unión Europea, así como la forma en que establecen los derechos políticos y de participación para los Estados nacionales (en especial el Estado Español).

### **3.2. Estructura política y territorial del Estado Español.**

España, es un país miembro de la Unión Europea, orientado a garantizar la convivencia democrática, constituido sobre una base gubernamental de monarquía parlamentaria, el cual de acuerdo a su organización territorial se divide en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, las cuales gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses<sup>141</sup>. Las comunidades autónomas son los espacios territoriales de mayor amplitud, en la actualidad se encuentra constituido por diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas.

---

<sup>141</sup> Cfr. *Constitución Española, artículo 137.*

Las comunidades autónomas a que nos referiremos en el presente apartado son principalmente cuatro, a saber: Comunidad autónoma de Andalucía, Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, Comunidad Autónoma del País Vasco, Comunidad Autónoma de Cataluña y el Régimen Foral de Navarra; los cuales serán abordados en los siguientes apartados.

Las comunidades autónomas, se integran por órganos en común encargados de la función ejecutiva y legislativa, como son: a) la Asamblea Legislativa; b) el Consejo de Gobierno; y, c) el Presidente de la comunidad autónoma. La estructura política de las comunidades autónomas, adquiere por atribución constitucional la conformación de un Gobierno autonómico, con facultades de autonomía administrativa y legislativa. En ese sentido, desde la demarcación territorial, y como facultad atribuida por la Carta Magna, cada Comunidad Autónoma tendrá un “estatuto de autonomía”, considerado este como una norma institucional básica de la comunidad.

El Estado Español se encuentra integrado por cincuenta provincias, que son la demarcación administrativa, cada provincia se encuentra dividida en municipios y a su gobierno se le atribuyen las diputaciones provinciales por mandato constitucional. Las provincias cuentan con personalidad jurídica propia. De acuerdo a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, se establece como principio de autonomía el derecho de intervenir en la gestión de sus intereses, asimismo, la función básica de la provincia consisten en administrar los servicios públicos de su demarcación.

Los municipios son las entidades básicas locales de la organización territorial del Estado, cuentan con plena capacidad y autonomía para gestionar sus intereses, en la actualidad, en España existen 8,124 municipios. Los municipios son las entidades básicas con menor número de habitantes, la autonomía municipal se encuentra establecida en el artículo 140 de la Constitución Española, cuyo gobierno y administración corresponde a los Ayuntamientos, integrados por Alcaldes y

Concejales –que son elegidos por los vecinos del municipio, mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto–.

Dentro de la Constitución Española, otorgada por las Cortes Españolas en el año 1978, se establece la forma política de gobierno, haciendo referencia a la conformación de un Estado cuya forma será la monarquía parlamentaria, cuyos valores superiores son la libertad, justicia, igualdad y el pluralismo político. En ese mismo precepto, se establece que la soberanía reside en el pueblo español.<sup>142</sup>

Refiriéndonos a una monarquía parlamentaria, es preciso remontarnos al concepto clásico de monarquía, al cual se refería Montesquieu, dotando a esta forma de gobierno de poderes intermediarios, subordinados y dependientes que constituyen la naturaleza propia de la monarquía, es decir, de aquel en que gobierna solo uno por leyes fundamentales, puesto que, en la monarquía el poder político y civil es ejercido por el príncipe, por lo que, las leyes fundamentales suponen canales intermediarios para evitar un gobierno despótico.<sup>143</sup> Ahora bien, la monarquía parlamentaria, se constituye debido a que si bien es cierto, el actual Estado Español, se encuentra dirigido por un Rey, también es cierto que cuenta con un parlamento bicameral, integrado por el Congreso de los Diputados y el Senado.

Dentro de las facultades que cuenta el Rey, se encuentran establecidas en el artículo 62 de la Constitución Española, el cual establece:

- a) Sancionar y promulgar las leyes.
- b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.
- c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.
- d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.

---

<sup>142</sup> Cfr. Constitución Española.

<sup>143</sup> Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, España, trad. de Siro García del Mazo, Universidad de Sevilla, p. 15.



- e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
- f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes.
- g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.
- h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.
- j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.

Aunque, el Rey cuenta con facultades de poder tomar decisiones dentro de los temas anteriormente enunciados, sus decisiones no son únicamente a voluntad propia, puesto que los actos determinados por él deben ser refrendados por el Presidente del Gobierno, o en su caso por los ministros competentes. Ahora bien, la figura del rey, cuenta con facultades constitucionales; aunado a que su mandato es vitalicio y hereditario. Sin embargo, no podemos afirmar que se trate de un gobierno autoritario, puesto que, como anteriormente se comentó, haciendo alusión a Montesquieu, los límites al ejercicio despótico radican en el respeto de premisas fundamentales como son los derechos humanos.

El Estado Español al formar parte de la Unión Europea, ha adquirido el compromiso de ajustar sus leyes y ordenamientos de acuerdo a los instrumentos que son pilar fundamental del sistema europeo, esto no significa que adquiera la obligación de abrogar o derogar preceptos constitucionales o leyes, sino que tienden al desplazamiento de los preceptos que puedan ir en contra de los acuerdos que establezcan principalmente cuatro instrumentos: en un primer lugar, el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastrich) y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, así como el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la energía atómica (Tratado de Eurotem) y la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.

Es menester, destacar el contenido del Tratado de la Unión Europea también conocido como Tratado de Maastrich, el cual es considerado como la culminación política del conjunto normativo de los Estados pertenecientes a la Unión Europea. El Tratado de Maastrich, tiene especial trascendencia en materia política debido a que complementa la ciudadanía nacional con la ciudadanía europea, la cual consiste en que los ciudadanos de la Unión Europea son titulares de derechos y sujetos de obligaciones previstas en el tratado como los siguientes: libertad de circulación y de residencia en todo el territorio de la unión Europea, derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas, además de otorgar protección diplomática, entre otros.

La ciudadanía europea, se adquiere por ser residente de cualquiera de los Estado que integran la Unión Europea, los cuales son los siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

Las prerrogativas a las que tienen derecho los connacionales europeos de los países anteriormente mencionados, se encuentran consagradas en el artículo 20 del Tratado, el cual se encuentra bajo el apartado del principio de no discriminación y de la ciudadanía de la Unión, que en dispone en su segundo punto, los siguientes derechos y obligaciones:

- a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;
- b) de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- c) de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado;
- d) de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse a las instituciones y a los órganos

consultivos de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en esa misma lengua.<sup>144</sup>

Uno de los elementos que distinguen a los países pertenecientes a la Unión Europea, en comparación con los países latinoamericanos, considerados como Estados democráticos en transición, respecto al tema de la ciudadanía, radica en que en los países latinoamericanos como es el caso de México, consiste en fomentar el sentido de pertenencia hacia su nación, para fomentar la educación cívica y la participación política, para lograr la construcción de una sociedad responsable. En el caso de los países europeos, el sentido de pertenencia a la Unión Europea, esto no significa que renuncian a su nacionalidad, sino para beneficio social, económico y cultural, de los ciudadanos miembros.

### **3.3. Máximo ordenamiento legal en España y principales leyes que reglamentan la participación ciudadana.**

En el Estado Español la Constitución Española es el máximo estatuto político para su Estado, la cual fue aprobada por las Cortes Generales del Congreso de los Diputados y del Senado el 31 de octubre de 1978, y la cual es un ejemplo de participación ciudadana debido a que fue ratificada por el pueblo mediante el referéndum del 6 de diciembre del mismo año. Asimismo, el artículo 9.2., establece que:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Según el autor Sánchez Morón, realiza una primera observación a este precepto como

... la vinculación que establece entre la libertad y la igualdad reales, efectivas y plenas y la participación. Los poderes públicos tienen como misión promover

---

<sup>144</sup> Cfr. Tratado de Maastrich.

las condiciones y remover los obstáculos necesarios para asegurar la libertad y la igualdad de hecho, no meramente formal, y a ello se une, como correlato imprescindible, la tarea de facilitar la participación de todos.<sup>145</sup>

Por su parte el artículo 129 de la CE, dentro del tema de economía y hacienda, en su numeral uno, faculta la intervención de los ciudadanos en la participación de la empresa y en los órganos públicos, en los siguientes términos:

1. La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.

Las facultades otorgadas en el párrafo que antecede, aunque principalmente, se refieren a la materia de seguridad social, es importante destacar que se fomenta la participación en organismos públicos que afecten la calidad de la vida o el bienestar general. Aunque no señala expresamente, que serán los ciudadanos los que participen, recordemos que el tema anterior, se establecieron los atributos de ciudadanía, tanto de los españoles como de los residentes en territorio perteneciente a la Unión Europea.

Ahora bien, por lo que respecta a los derechos establecidos por la CE que mantiene relación intrínseca con la participación política y ciudadana, encontramos dentro del artículo 14 de la CE, el derecho de opinión, el cual es clasificado dentro del derecho de igualdad, en los siguientes términos:

Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

En el texto de la CE, no encontramos un catálogo que distinga las libertades públicas (derechos políticos o ciudadanos) y derechos fundamentales, lo anterior, en razón de que ambos se encuentran –para efectos de su aplicación– en la misma jerarquía, es decir, son considerados como premisas básicas inherentes a los

---

<sup>145</sup> Sánchez Morón, Miguel, *el principio de participación en la constitución española*, España, RAP Núm. 89, p. 175.

miembros de la comunidad humana. Los cuales se encuentran consagrados en la primera sección, del capítulo segundo, el cual se denomina: De los derechos fundamentales y las libertades públicas, el cual establece los siguientes derechos:

Derecho a la vida (art. 15), libertad ideológica y religiosa (art. 16), derecho a la libertad personal (art. 17), derecho a la intimidad (art. 18), libertad de residencia y circulación (art. 19), libertad de expresión (art. 20), derecho de reunión (art. 21), derecho de asociación (art. 22), derecho de participación (art. 23), protección judicial de los derechos (art. 24), principio de legalidad penal (art. 25), prohibición de los tribunales de honor (art. 26), derecho a la educación (art. 27), libertad de sindicación y huelga (art. 28); y derecho de petición (art. 29).

El derecho de participar en los asuntos públicos, el cual para efectos prácticos, lo clasificaremos dentro de la categoría de libertades públicas, encuentra su fundamento en el artículo 23, el cual da origen a la participación política ciudadana:

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

La participación ciudadana, según Eduardo Bathía Gautier, es una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas, que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y control de las políticas públicas.<sup>146</sup> Se trata del derecho que adquieren los ciudadanos para formar parte en la toma de las decisiones públicas y políticas más allá del sufragio, con lo que contribuyen al desarrollo de los principios democráticos y a la construcción de una sociedad responsable.

---

<sup>146</sup> Formacionsve.es, consultado el 11 de agosto de 2018, [http://www.formacionsve.es/salida/1\\_1\\_3\\_participacion\\_ciudadana.php#inicio](http://www.formacionsve.es/salida/1_1_3_participacion_ciudadana.php#inicio).

Como se ha precisado anteriormente, dentro de la Constitución Española, no se hace distinción alguna entre los derechos fundamentales y las libertades públicas, con lo que podemos concluir que la participación ciudadana forma parte de las libertades públicas y adquiere la categoría de derecho fundamental. Entre algunas de las formas de participación ciudadana podemos citar las que se encuentran consagradas en el artículo 105 de la propia Constitución:

ART. 105 CE.- La ley regulará:

- a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.
- b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.
- c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

Ahora bien, la Constitución establece dentro de su artículo sexto, que uno de los sujetos principales para la representación de los ciudadanos son los partidos políticos, como asociación determinada a expresar el pluralismo político:

Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.<sup>147</sup>

Sin embargo, los partidos políticos si bien desarrollan un papel fundamental dentro de la participación de la ciudadanía, no son los únicos medios para acceder a formar parte de la vida pública en España, pues de igual forma, encontramos mecanismos de participación destinados a fomentar la participación o influir en las decisiones de gobierno de manera independiente e informada. El objetivo que

---

<sup>147</sup> Cfr. Constitución Española.

persiguen estos mecanismos es participar de un cambio para optimizar el bienestar público, expresando la voluntad popular por medio de la ciudadanía activa.

Algunos de los mecanismos de participación ciudadana con que cuentan los residentes del Estado español, son las asambleas, referéndums y consultas a la ciudadanía que fomenten la participación en el seno de una asociación o colectivo pasando por participación de carácter mixto de la que también forman parte las administraciones públicas.<sup>148</sup> Los mecanismos antes mencionados son aplicables para obtener un diagnóstico en determinada situación, en planificación, formulación y toma de decisiones o gestión de determinados procesos.

Por cuando a la participación ciudadana dentro de la esfera de la construcción europea, es menester destacar, la implementación de un instrumento denominado el Libro Blanco, el cual estipula una reforma a la gobernanza que propone cuatro grandes cambios, a saber:

1. Implicar más los ciudadanos en la toma de decisiones
2. Definir políticas y legislaciones más eficaces
3. Comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial
4. Centrar las políticas y las instituciones en objetivos claros.<sup>149</sup>

Ahora bien, el libro blanco de la gobernanza del 2001, establece que la Unión debe renovar el método comunitario siguiendo un enfoque menos orientado en sentido descendente y completando de manera más eficaz los instrumentos de las políticas de la Unión con instrumentos no legislativos.<sup>150</sup> Entre los principales propósitos del libro encontramos que busca aumentar el grado de participación y apertura de todos los actores sociales; mejorar políticas, normativas y resultados;

---

<sup>148</sup> Formacionsve.es, consultado el 11 de agosto de 2018, [http://www.formacionsve.es/salida/1\\_1\\_4\\_mecanismos\\_participacion.php#inicio](http://www.formacionsve.es/salida/1_1_4_mecanismos_participacion.php#inicio).

<sup>149</sup> <https://eur-lex.europa.eu>, consultado el 11 de agosto del 2018.

<sup>150</sup> Formacionsve.es, consultado el 11 de agosto de 2018, [http://www.formacionsve.es/salida/1\\_1\\_5\\_participacion\\_construccion.php#inicio](http://www.formacionsve.es/salida/1_1_5_participacion_construccion.php#inicio).

contribuir a la gobernanza mundial; y, redefinir la estrategia política de las instituciones. En general, la comunidad europea apuesta por el diálogo abierto transparente y periódico de la sociedad civil.

La gobernanza surge como la respuesta a los problemas que se generan en torno a la gobernabilidad, debido a las excesivas demandas públicas y la poca respuesta del Estado a dichas demandas. Al referirse a la gobernanza contemporánea, Closa Montero afirma que, “la nueva gobernanza describe prácticas en la acción de gobernar que enfatizan los aspectos que suplen (o, incluso sustituyen) al poder político”.<sup>151</sup> Los mecanismos de la participación ciudadana adquieren especial trascendencia con los temas que desarrolla la gobernanza por cuanto a la activación de la ciudadanía.

### 3.3.1. Estatuto Autonómico de Andalucía.

El estatuto autonómico de Andalucía es considerado como uno de los estatutos que mayor avance han tenido en materia de participación ciudadana, en razón de que implementa mecanismos deliberativos como es el caso de la encuestas deliberativas, las cuales pretenden lograr una participación ciudadana deliberativa que mantenga un punto ecuánime entre los medios que contempla tanto la democracia directa como la democracia representativa.

**CUADRO 4**

Artículo 10.1.	La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y fomentará la calidad de la democracia facilitando la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social. A tales	Se regula la participación ciudadana como objetivo básico de la Comunidad como derecho social estatutario.
----------------	--	--

<sup>151</sup> Closa Montero, Carlos, El libro blanco de la gobernanza, p. 488, Dialnet-ELibroBlancoSobreLaGobernanza-496728.pdf



	efectos, adoptará todas las medidas de acción positiva que resulten necesarias.	
Artículo 10.3.19.	La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa.	Fundamento de los andaluces para intervenir en la elaboración de políticas públicas.
Artículo 30	Participación política	Se analizara fuera del cuadro, por considerarse que contiene los mecanismos de participación ciudadana de los andaluces de forma expresa.
Artículo 111.2. Iniciativa legislativa	Una ley del Parlamento de Andalucía, en el marco de la ley orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución, regulará tanto el ejercicio de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos como la iniciativa legislativa popular.	Se establece el mandato estatutario de la regulación de la participación ciudadana mediante ley.
Artículo 111.3.	La ley regulará las modalidades de consulta popular para asuntos de especial importancia para la Comunidad Autónoma en los términos previstos en el artículo 78.	
Artículo 113.	Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.	Participación ciudadana en el proceso legislativo

\*Elaboración propia.

Ahora bien, en el artículo 30 del Estatuto encontramos enunciados los derechos de participación política, los cuales se ordenan de la siguiente forma:

Artículo 30. Participación política.

1. Conforme al artículo 5, los andaluces y andaluzas tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Andalucía, directamente o por medio de representantes, en los términos que establezcan la Constitución, este Estatuto y las leyes. Este derecho comprende:

a) El derecho a elegir a los miembros de los órganos representativos de la Comunidad Autónoma y a concurrir como candidato a los mismos.

b) El derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento de Andalucía y a participar en la elaboración de las leyes, directamente o por medio de entidades asociativas, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

c) El derecho a promover la convocatoria de consultas populares por la Junta de Andalucía o por los Ayuntamientos, en los términos que establezcan las leyes.

d) El derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley.

e) El derecho a participar activamente en la vida pública andaluza para lo cual se establecerán los mecanismos necesarios de información, comunicación y recepción de propuestas.

2. La Junta de Andalucía establecerá los mecanismos adecuados para hacer extensivo a los ciudadanos de la Unión Europea y a los extranjeros residentes en Andalucía los derechos contemplados en el apartado anterior, en el marco constitucional y sin perjuicio de los derechos de participación que les garantiza el ordenamiento de la Unión Europea.<sup>152</sup>

Como se puede observar en la tabla anterior, la participación ciudadana se manifiesta por diversos mecanismos como es el caso de la iniciativa legislativa, la cual remite al fundamento de la Constitución Española, la cual en su artículo 87.3 establece:

Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.

De lo anterior podemos observar que el presente mecanismo puede ser utilizado por los andaluces en razón de que se encuentra contemplado como un mecanismo nacional, y a la vez comunal, con la característica de limitarse a

---

<sup>152</sup> Cfr. Estatuto Autonómico de Andalucía.

intervenir en asuntos establecidos expresamente en la ley orgánica, tributarios o de carácter internacional.

Asimismo, en el artículo 78 del Estatuto, al que remite el artículo 111.3. citado en la tabla anterior, encontramos a las consultas populares con lo que se otorga la autonomía para pronunciarse a nivel comunal sobre la organización de las mismas, como se sigue:

Corresponde a la Junta de Andalucía la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por ella misma o por los entes locales en el ámbito de sus competencias de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con la excepción del referéndum.

Uno de los mecanismos más innovadores incluido en el párrafo anterior son las encuestas deliberativas, las cuales son un mecanismo de participación ciudadana principalmente deliberativo, “es una técnica cuyo objetivo principal es la obtención de información respecto al estado general de la opinión de la ciudadanía una vez satisfechos los requisitos de información y de debate”<sup>153</sup>. La cual es considerada como un instrumento de la consulta popular, esto se refiere a que es un medio para lograr informar a la población, dentro de la Comunidad Andaluza, se realizó una encuesta sobre opinión pública y recursos hídricos, en marzo del 2009.

Cabe mencionar que este tipo de instrumento pretende acercar la opinión pública hacia los servidores públicos para que en lo conducente tomen decisiones legitimadas por los ciudadanos y que se acerquen a la realidad social, sin embargo, estos mecanismos pretenden un ejercicio para concientizar a los ciudadanos de diversos ámbitos y sectores sociales para generar un foro de debate –que en este caso de la encuesta de Opinión Pública y Recursos Hídricos de Andalucía se

---

<sup>153</sup> *Opinión pública y recursos hídricos en Andalucía, La encuesta deliberativa sobre el agua*, Marzo 2009, España, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, consultado y descargado el 07 de mayo de 2019, <http://www.iesa.csic.es/proyectos/230920113.pdf>

realizaron 1,200 (mil doscientas encuestas) de forma aleatoria entre la comunidad— de los cuales se invitó a participar en el foro a 150 de los encuestados (igualmente, elegidos aleatoriamente).

En este punto, debido a la metodología empleada se observó que solo acudieron 113 participantes voluntariamente. Este tipo de instrumento no contiene un carácter vinculante para las autoridades, sin embargo, si es un mecanismo deliberativo que fomenta participar, debido a que su presentación ante los ciudadanos es sencilla para que los ciudadanos comprendan su procedimiento, aunado a que por medio de una deliberación en la que se observan tres fases principalmente, la primera consistente en realizar encuestas para obtener una opinión general del conocimiento que tiene la población sobre el tema, una segunda fase consistente en realizar un debate informado con expertos y exponiendo las circunstancias normativas para generar un conocimiento cualificado sobre el tema; y, por último realizar una nueva encuesta con la cual se obtienen los resultados de la deliberación.

La información que arroja este tipo de instrumentos, es trascendental debido a que por una parte genera una amplia participación ciudadana que a través del tiempo despierta la conciencia cívica de los intervinientes y por otra parte genera canales de comunicación con los servidores públicos para acercar una solución a los problemas más cercanos al núcleo social.

### **3.3.2. Estatuto Autonómico de Castilla-La Mancha.**

La comunidad de Castilla-La Mancha, se establecen mecanismos de participación ciudadana innovadores como es el caso de los jurados ciudadanos, la iniciativa legislativa y faculta a las Cortes de Castilla-La Mancha para constituir Comisiones de investigación y encuestas sobre asuntos concernientes a la región territorial, los fundamentos estatutarios se encuentran contenidos en la siguiente tabla:

### CUADRO 5

Artículo 4.2.	Corresponde a los poderes públicos regionales promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la Región.	Se regula la participación ciudadana como objetivo básico de la Comunidad como derecho social estatutario.
Artículo 11.6.	La participación ciudadana en la Las Cortes podrán nombrar, según determine el Reglamento, Comisiones de investigación y encuesta sobre cualquier asunto de interés para la Región.	Fundamento para la participación de los ciudadanos en encuestas de opinión.
Artículo 12.1.	La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados a través de sus Grupos Parlamentarios y al Consejo de Gobierno. Por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha se regulará el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de las Corporaciones Locales en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución.	
Artículo 28.	Los ciudadanos de Castilla-La Mancha podrán participar en la administración de justicia mediante la institución del jurado en los procesos penales que sentencien ante los Tribunales radicados en el territorio de Castilla-La Mancha en los casos que determine la Ley del Estado.	Se establecen los jurados ciudadanos en procesos penales.
Artículo 36.1.	La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87.2 de la Constitución para la aprobación por el Estado, en su caso, de las leyes a que se hace referencia en el artículo anterior, en virtud de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Constitución.	

\*Elaboración propia.

Como se puede observar, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, es una comunidad que contiene instrumentos participativos interesantes como es el caso de los jurados ciudadanos, sin embargo, es una de las regiones que aunque

intenta establecer encuestas de opinión, estas no contemplan expresamente que se trate de un procedimiento deliberativo como en anteriormente analizado en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La comunidad de Castilla es una de las que mayormente se han beneficiado de los errores y aciertos que han observado en otros territorios, sin embargo, aunque su Estatuto Autonómico tan solo se integra con 54 artículos, es una de las Comunidades que implica la participación ciudadana en la administración de justicia en los procesos penales, motivo por el cual es importante que forme parte del presente análisis.

### 3.3.3. Estatuto Autonómico de Cataluña.

**CUADRO 6**

<p>Artículo 29. Derechos de participación.</p>	<p>1. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes, en los supuestos y en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes.</p> <p>2. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, de acuerdo con las condiciones y los requisitos que establecen las leyes.</p> <p>3. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento, en los términos que establecen el presente Estatuto y las leyes.</p> <p>4. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento.</p> <p>5. Todas las personas tienen derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas, en</p>	<p>Se regula la participación ciudadana como objetivo básico de la Comunidad como derecho social estatutario.</p>
--	--	---

	la forma y con los efectos que establecen las leyes, a las instituciones y la Administración de la Generalitat, así como a los entes locales de Cataluña, en materias de las respectivas competencias.	
Artículo 122.	Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva para el establecimiento del régimen jurídico, las modalidades, el procedimiento, la realización y la convocatoria por la propia Generalitat o por los entes locales, en el ámbito de sus competencias, de encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier otro instrumento de consulta popular, con excepción de lo previsto en el artículo 149.1.32 de la Constitución.	Fundamento para la participación de los ciudadanos en encuestas de opinión.

\*Elaboración propia.

Como podemos observar del recuadro anterior, a la luz del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, es el fundamento en el cual se reconoce a los ciudadanos de dicha región a participar de forma amplia en los asuntos políticos, sin embargo, es trascendental destacar que dentro del artículo 122, denominado de las Consultas Populares, se reconocen de manera expresa los mecanismos de participación ciudadana que pueden ser convocados como una forma de la organización de las Cortes Catalanas, en ese sentido, podemos observar que se enuncia como uno de ellos las encuestas, sin embargo, son encuestas realizadas a la población en ámbitos que les compete, con la excepción que se prevé en el artículo 149.1.32 de la Constitución Española, consistente en autorización para realizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum.

### **3.4. Mecanismos de participación ciudadana implementados en Comunidades Autónomas y Provincias.**

Entre los mecanismos de participación ciudadana más destacados en las Comunidades Autónomas encontramos el referéndum, los consejos consultivos (ya

sean territoriales o sectoriales), los consejos ciudadanos, los presupuestos participativos, los jurados ciudadanos y las encuestas deliberativas.

Los Consejos consultivos, se implementaron en un momento de transición democrática que se tradujo en la extensión de mecanismos de participación ciudadana consultivos y asociativos, mediante Consejos territoriales y sectoriales. En España se consolidarían en la década de los noventa en muchos municipios, casi al mismo tiempo que en Europa.<sup>154</sup>

Para la década de los noventa se implementan núcleos de intervención participativa como son los mecanismos de co-gestión mediante acuerdos con grupos asociativos locales para gestionar algunos servicios municipales. Por otro lado se ponen en marcha “planes de barrio” con la participación activa de la base asociativa en su diseño y ejecución.<sup>155</sup>

Algunos de los mecanismos de participación ciudadana más novedosos son los jurados ciudadanos, presupuestos participativos y las encuestas deliberativas, cabe mencionar que este tipo de mecanismos no tienen una base asociativa, sino mas bien implican que la deliberación se genere por medio de una racionalización individual, estos mecanismos son eficientes en razón de que tienden a superar los límites de los mecanismos tradicionales.

Las encuestas deliberativas surgen en Estados Unidos y Reino Unido, en sus inicios eran implementadas a nivel nacional, se selecciona aleatoriamente una muestra nacional de unas 300 personas. Durante unos pocos días se reúnen y se implican en un proceso de discusión acerca de temas de relevancia política. Durante el proceso, los participantes discuten en pequeños grupos y tienen la posibilidad de escuchar y preguntar a expertos en el tema y a representantes políticos.

---

<sup>154</sup> Ganuza Fernández, Ernesto, *Nuevos instrumentos de participación ciudadana: entre la participación y la deliberación*, Brasil, 2010, p. 5, consultado y descargado el 08 de agosto de 2018.

<sup>155</sup> *Idem*.



Habitualmente es retransmitido por la TV nacional, lo que permite que la ciudadanía pueda seguir las deliberaciones de los participantes.<sup>156</sup>

### **3.5. Materias se puede utilizar un mecanismo de participación ciudadana y mecanismos deliberativos.**

La competencia en la gestión de intereses con que cuentan las Comunidades Autónomas, se encuentran consagradas en el artículo 148 de la CE, en las siguientes materias:

1. Organización de sus instituciones de autogobierno.
2. Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local.
3. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
4. Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
5. Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.
6. Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.
7. La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.
8. Los montes y aprovechamientos forestales.
9. La gestión en materia de protección del medio ambiente.

---

<sup>156</sup> *Ibíd.*, p. 14.

10. Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.
11. La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial.
12. Ferias interiores.
13. El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.
14. La artesanía.
15. Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.
16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.
17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.
18. Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.
19. Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio.
20. Asistencia social.
21. Sanidad e higiene.
22. La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

En relación a los temas que en otros países como en caso de México, podemos apreciar que las facultades de gestión en determinadas materias se encuentran enunciados explícitamente, con lo que se permite una mejor descentralización en las funciones en el ámbito local, reservando la competencia exclusiva del Estado en temas como migración, nacionalidad, relaciones internacionales, defensa y fuerzas armadas, o administración de justicia, entre otras.

### **3.6. Evaluación de los mecanismos de participación.**

De los diversos mecanismos de participación podemos clasificarlos de acuerdo al tiempo en que se han implementado en: a) clásicos como el referéndum o los consejos consultivos (territoriales y sectoriales), de igual forma, b) otros aún más novedosos como los jurados ciudadanos, núcleos de intervención participativa, consejos ciudadanos o los presupuestos participativos. Ahora bien, independientemente de la clasificación que se les asigne a los mecanismos de participación, en el desarrollo de este tema, es importante señalar la manera en que estos se evalúan para determinar su funcionalidad y aceptación.

En general, podemos clasificar en tres tipos de procesos de evaluación (por cuanto a sus efectos o rendimientos) de los mecanismos de participación ciudadana: a) los procedimentales; b) el de eficacia decisoria en los mecanismos de participación ciudadana; c) rendimientos de tipo cívicos o educativos; d) participativos. Cada uno de los procesos de evaluación, califican ciertos parámetros de avance dentro de la toma de decisiones en los asuntos públicos. Ahora bien, por cuanto al tipo procedimental, este, consiste en la evaluación de los procesos en la toma de decisiones públicas, dependiendo de su grado de representatividad, calidad en la deliberación pública o la medida en que garanticen la igualdad de influencia en la toma de una decisión final.

Respecto al tipo de rendimiento de eficacia decisoria de los mecanismos de participación ciudadana, encontramos que los parámetros a evaluar consisten en que las decisiones que involucren un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, o al menos que se alcance una respuesta por cuanto a las demandas y necesidades sociales, es decir, que se incorporen en la agenda, mediante políticas, servicios o iniciativas públicas; los cuales para alcanzar una evaluación consideran ambos parámetros (es decir, los parámetros mencionados en conjunto con los de tipo procedimental). Ambos tipos de rendimiento, por lo general son diagnosticados por cuanto al déficit democrático.

En los rendimientos de tipo cívico y educativo, nos enfrentamos a la labor de evaluar la capacidad de los ciudadanos para opinar, debatir y actuar respecto a los asuntos públicos en conjunto con virtudes cívicas, estos parámetros son los que relacionaremos con el tema de la desafección política. Los criterios a desarrollar para combatir la desafección política se deben aplicar al plano cognitivo e instructivo, es decir, proporcionando información y fomentando el debate.

Para evaluar el diagnóstico de la crisis participativa, se tienden a utilizar mecanismos que fomenten la participación activa de los ciudadanos mediante la movilización, participación social y activismo político, cuyo principal criterio será la inclusión de nuevos miembros. Como se ha mencionado, estos son algunos de los efectos o rendimientos que pueden emplearse para generar un diagnóstico sobre los problemas más comunes que genera la crisis de la representatividad y la participación en las decisiones de gobierno y decisiones públicas.

Ahora bien, esa es solo una clasificación de los efectos o rendimientos de los mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, los rendimientos que se arrojen se clasifican en brutos y en netos, por cuanto a los ciudadanos que se involucren en las evaluaciones y el tipo de aspectos a evaluar. Encontramos que los primeros conforman la situación genérica que se pretende cambiar, por ejemplo, que la ciudadanía participe; en el segundo caso, especifican un lugar, una situación o un grupo de población específico sobre los que se pretenden desarrollar objetivos específicos, es decir, que participen los que no suelen hacerlo.

Por ejemplo, en caso de que se aplique la evaluación a ciudadanos en una determinada provincia, posiblemente los resultados podrían ser diferentes dependiendo la cultura u opinión que tengan los ciudadanos de una determinada provincia, de igual forma, si los ciudadanos a evaluar son solo una parte de la población, estaríamos frente al tipo de rendimientos netos, puesto que solo se evaluaría una parte de los ciudadanos. Por otra parte, los rendimientos brutos se

refieren a las evaluaciones que persigan la inclusión de la mayor cantidad de ciudadanos en cierta región.

En síntesis, los tipos de rendimientos (parámetros a evaluar) se clasifican en cuatro: a) de procedimentales, b) eficacia decisoria, c) cívicos, y d) participativos. Los rendimientos brutos o netos, se distinguen por cuanto a la generalidad del parámetro o los sujetos evaluados en grupos aleatorios específicos. Y, por último, los patrones de comparación, atienden al contexto en el que se desarrolla el mecanismo de participación ciudadana; a la naturaleza o diseño institucional del mecanismo de participación ciudadana, entre otros.<sup>157</sup>

### **3.7. Constitución material de la Unión Europea y su influencia en relación con la legislación nacional.**

El ejercicio de ciudadanía para los Estados de Europa se rige de manera distinta a los países latinoamericanos, como es el caso de México, en principio debido a que el régimen de que rige ciertos derechos y libertades tiene reglas comunes para los países que forman parte de la Unión Europea.

La Unión Europea es una comunidad que cuenta con personalidad jurídica internacional, la cual tiene como fines promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Los valores pronunciados por la Unión Europea son: el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas que pertenecen a minorías.

La Unión Europea, se crea con la intención de constituir una comunidad y uniformar el derecho al que se someten los estados miembros, el cual realiza una función de desplazamiento normativo en caso de incompatibilidad en las leyes, por

---

<sup>157</sup> Rodríguez García, María Jesús, Mateos Mora, Cristina, J. Navarro, Clemente, "La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana", *Revista Internacional de Organizaciones*, nº 7, diciembre 2011, pp. 175-179.

cuanto al ámbito jurídico; por otro lado, dicha integración pretende obtener un avance en materia económica evitando los bloqueos de países que deberían avanzar en una misma dirección.

La misión de la Unión Europea es Constituir un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. Desarrollar un mercado interior en el que la competencia sea libre en el marco de una economía social de mercado tendente al pleno empleo. El desarrollo sostenible, es decir un crecimiento económico capaz de cubrir las necesidades de bienestar de nuestras sociedades a corto, medio y sobre todo largo plazo. La promoción del progreso científico y técnico. La lucha contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad intergeneracional y la protección de los derechos del niño. El fomento de la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.<sup>158</sup>

El proceso legislativo dentro de la Unión Europea, se desarrolla de acuerdo a tres instituciones con legitimación en la creación de leyes: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, mediante un sistema bicameral, y la Comisión Europea, que es titular de la iniciativa legislativa.

Los Estados miembros de la Unión Europea, convienen en instaurar un conjunto normativo y de principios que determinen el funcionamiento, corporación y competencia de la Unión, *sui generis*, denominado sistema comunitario. Los instrumentos constituidos para llevar a cabo la unidad legislativa que conforman la constitución material de la Unión Europea son los siguientes: 1) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión; 2) El Tratado de la Unión Europea.

### **3.7.1. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.**

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, comprende los derechos y, enuncia las responsabilidades y deberes a que están sujetas las personas por ser miembros de la comunidad humana. Los presupuestos

---

<sup>158</sup> Carm.es, consultado el 28 de noviembre de 2018, [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2787&IDTIPO=11&RASTRO=c764\\$m2574](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2787&IDTIPO=11&RASTRO=c764$m2574)

establecidos en el presente instrumento deberán ser observados por los Estados miembros de la Unión, con base en el principio de subsidiariedad, respecto a sus Constituciones y su legislación interna. Los derechos fundamentales se desarrollan en estricto apego al respeto y protección de la dignidad humana de las personas.

El principio de subsidiariedad, por el cual se rigen los Estados miembros radica en determinar el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la Unión Europea y los países de la Unión Europea.<sup>159</sup> Dicho principio tiene su fundamento en el art. 3B del Tratado de Maastrich, el cual refiere que:

... la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.<sup>160</sup>

La aplicación en principio será realizada de conformidad con la Constitución Política del Estado Nacional europeo, del territorio que en que se pretenda aplicar, así como en sus leyes internas. El principio de subsidiariedad será aplicable, por cuanto a que la disposición aplicada pueda causar un perjuicio al ciudadano, en términos de un mayor beneficio serán aplicados los instrumentos que forman parte de la constitución material de la Unión Europea, para beneficio de la misma comunidad.

Lo anterior, en virtud de que para el caso de España, encontramos que en primer lugar debe estarse de acuerdo al bloque de constitucionalidad de ese estado, lo cual podemos ejemplificarlo con el siguiente criterio jurisprudencial:

El juicio sobre la constitucionalidad de la ley lo debe realizar el Tribunal, exclusivamente, sobre la base de las disposiciones que forman el bloque de

---

<sup>159</sup> El acceso al derecho de la Unión Europea, consultado el 11 de agosto de 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=uriserv:ai0017>.

<sup>160</sup> *Cfr.* Tratado de Maastrich.

la constitucionalidad, en el que, para impugnaciones competenciales, como es el caso, integran solo la Constitución y, subordinados a ella, los Estatutos de Autonomía, junto a “las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”.<sup>161</sup>

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, se encuentran estipulados en el Protocolo No. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La Carta de los Derechos Fundamentales establece en su Título V, el capítulo denominado Ciudadanía, en cual contiene los siguientes artículos:

Artículo 39. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
2. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

Artículo 40. Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Artículo 41. Derecho a una buena administración.

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

---

<sup>161</sup> Sentencia 128/2016, de 7 de julio (BOE núm. 192, de 10 de agosto de 2016). Consultado en: [http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25028#complete\\_resolucion](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25028#complete_resolucion)



2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

### **3.7.2. Tratado de la Unión Europea.**

Ahora bien, las instituciones supremas que rigen a la Comunidad Europea, se encuentran establecidas en el art. 13 del actual tratado: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal de cuentas.

En el Título II, los principios democráticos a considerar, en atención al desarrollo de la participación de los ciudadanos en la esfera del Parlamento Europeo, se establece en los artículos que siguen:

#### **Artículo 9**

La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

#### **Artículo 10**

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

En el siguiente artículo, se establece la apertura por parte de las instituciones para mantener las vías adecuadas de comunicación con los ciudadanos y en general con la sociedad civil.

#### Artículo 11

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Podemos considerar por cuanto a los derechos que adquieren los ciudadanos por medio de la ciudadanía que dentro de los derechos previstos por

los tratados internacionales, encontramos en el artículo anterior, un tipo de iniciativa ciudadana, que reúna al menos en su petición, un millón de ciudadanos. El primer párrafo del artículo 24 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, nos refiere que “El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivas para la presentación de una iniciativa ciudadana...”<sup>162</sup>

La iniciativa que menciona el párrafo anterior, fue introducida en el derecho de la Unión, mediante el Tratado de Lisboa, el cual se instituyó en beneficio de lograr la modificación al Tratado de Maastrich, el cual ahora incluye esta forma de participación ciudadana en el cuerpo de su articulado. El Tratado de Lisboa, fue firmado el trece de diciembre del dos mil siete, asimismo la importancia de este tratado radica en lograr que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sea vinculante jurídicamente.

Ahora bien, retomando los principios democráticos establecidos por el Tratado de Maastrich, estos continúan fijando las bases para el ejercicio democrático de la Unión en el siguiente artículo:

#### Artículo 12

Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en

---

<sup>162</sup> *Cfr.* Tratado de funcionalidad de la Unión Europea.

dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado<sup>163</sup>;

Dentro de las funciones de colaboración a que se refiere el artículo anterior en el inciso c, en relación con el artículo 70 del Tratado de funcionamiento, encontramos que: El Consejo (a propuesta de la Comisión), adoptará medidas que establezcan los procedimientos a seguir por los Estados miembros para realizar (en colaboración con la Comisión), una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, de las políticas de la Unión, con el objetivo de favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo.

d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;

e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;

f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

Es importante destacar, que aun existiendo dentro de la comunidad de la Unión Europea un Parlamento con atribuciones propias, los Estados miembros cuentan con instituciones propias para el establecimiento –principalmente–, de sus facultades legislativas y presupuestarias, además de contar con instituciones que ejercer directamente la justiciabilidad de sus derechos, a los que podemos asemejar con los tribunales que en México ejercen la función del poder judicial.

---

<sup>163</sup> La Europol, es el órgano encargado de facilitar las operaciones de lucha contra la delincuencia en la Unión Europea. Por otra parte, la Eurojust, es el órgano encargado del refuerzo de la cooperación policial de los Estados miembros de la unión Europea.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ENCUESTAS DELIBERATIVAS EN EL AMBITO LOCAL**

**Sumario:** 4.1. Introducción. 4.2. La participación ciudadana y su intrínseca relación con la participación política. 4.2. Condiciones para generar la participación ciudadana en un Estado democrático. 4.3. La trascendencia de los mecanismos de participación deliberativa en el Estado de Morelos y su simulación. 4.4. Factibilidad de la implementación de mecanismos de participación deliberativos desde el ámbito local. 4.5. Propuesta de implementación de encuestas deliberativas en Morelos. 4.6. Elementos secundarios dentro de la propuesta.

#### **4.1. Introducción.**

En el presente capítulo, se abordan las cuestiones más destacadas sobre la investigación realizada, dentro de su estructura encontramos en primer lugar, a modo de conclusiones, los aspectos más importantes de cada uno de los capítulos analizados anteriormente. Algunos de los principales puntos consisten en establecer que con base en la influencia internacional, es necesario acentuar los puntos en que converge la participación ciudadana con los derechos de participación política, si bien cada uno cuenta con sus particularidades, de acuerdo a la investigación realizada podemos observar que no son excluyentes.

Otro de los aspectos que se plantean dentro del presente apartado, es establecer las condiciones que propicien un Estado democrático, es decir, si México es un país en vías de transición democrática, cuales son los principales puntos a considerar para alcanzar la consolidación democrática. Las condiciones que consolidan a los Estados democráticos, son solo algunos de los factores que

influyen en la elaboración y el ejercicio activo de los mecanismos de participación ciudadana.

De acuerdo al objeto de investigación, se realizan conclusiones para demostrar que la participación ciudadana por medio de sus mecanismos es trascendente para legitimar el ejercicio del poder público y ejercer la soberanía de los ciudadanos; así como, para imponer límites a la simulación y trabajar en la materialización de los mecanismos idóneos de ser aplicados en el ámbito local, como es el caso de las denominadas encuestas deliberativas, dentro del Estado de Morelos.

#### **4.2. La participación ciudadana y su intrínseca relación con la participación política.**

Una vez analizado el alcance de la participación ciudadana en sus distintas formas de manifestación, explicado las referencias conceptuales fundamentales para comprender el objeto de estudio, y observado la relación intrínseca que existe entre las teorías democráticas contemporáneas con los derechos de participación ciudadana, podemos concluir lo siguiente:

La participación ciudadana, es una forma de participación pública, que goza de una relación directa con la participación política; es decir, existen formas de participación ciudadana que se desarrolla en el ámbito político, aunque también hay formas de participación ciudadana que se desarrollan fuera del ámbito político. Es importante, la clasificación para efectos doctrinales, sin embargo, dentro del pleno ejercicio de derechos políticos y ciudadanos, se puede considerar que ambos son elementos para lograr la consolidación del Estado democrático.

De igual forma, en el derecho internacional, encontramos que el derecho de participar, por lo general se encuentra relacionado con la intervención en los asuntos públicos y el pleno ejercicio de las libertades públicas.

Las nociones de libertades públicas y de Estado de derecho están ineludiblemente ligadas; las primeras son los objetivos a realizar por todo régimen que procura el desarrollo del hombre en lo individual y lo colectivo, por esto el Estado de derecho incluye en sí los sistemas y mecanismos normativos para ejercer las libertades públicas. Un gobierno apegado a la ley y vigía de la misma instituye, en contraparte, un marco de actuación para los gobernados, cuya finalidad es equilibrar y conducir, en cierta forma, las acciones del poder.<sup>164</sup>

Existen diversas concepciones sobre el tema de las libertades públicas, sin embargo, para efectos de analizar en armonía con el objeto de investigación, haremos referencia a los derechos del hombre o derechos políticos individuales. Cabe mencionar que dentro de los diversos tratados internacionales en materia de participación, encontramos que en algunos casos se equipara en derecho a la participación política con el derecho a votar y ser votado, como lo establece el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Por otra parte, en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y el Pacto de San José (artículo 23) se hace referencia a la participación en los asuntos públicos, la cuestión es la siguiente: ¿Realmente existe una distinción sustancial entre los derechos políticos y el derecho a participar en los asuntos públicos?

En mi opinión considero que la distinción únicamente debería versar sobre el aspecto semántico, en razón de que dentro de la participación política existe implícitamente una participación para generar resultados en los asuntos públicos, y que para el caso del cualquier Estado soberano, la participación en los asuntos públicos, se propiciará por ciudadanos, con lo que se expresa una relación de participación ciudadana.

---

<sup>164</sup> Lara Ponte, Rodolfo, *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*, Boletín de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, consultado el 28 de noviembre de 2018, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3084/3389>

La participación política, engloba la intervención política en general de diversos actores como: partidos políticos, representantes (gobernantes) y electores; no obstante, también incluye a la sociedad civil y a los ciudadanos actuando individualmente, es por ello, que cuando se habla de participación ciudadana, mediante mecanismos de participación activa, nos referimos a la participación política de la sociedad civil o de los ciudadanos en general.

La participación ciudadana ejercida activamente, por medio de los mecanismos de participación ciudadana, no pretende sustituir a las formas de la democracia representativa, puesto que esta será utilizada excepcionalmente (como complementaria) y cuando la cuestión deliberada, no contravenga derechos fundamentales y humanos consagrados en el derecho convencional-constitucional.

El proceso deliberativo, es un proceso en el cual se construye una sociedad informada, con conciencia política, y principalmente, propicia la participación activa de los ciudadanos, en los asuntos que les atañen. Sin embargo, para que la democracia deliberativa, no se exprese únicamente como un ideal, es necesario que la normatividad proporcione a la sociedad civil mecanismos eficaces, que además sean deliberativos.

#### **4.3. Condiciones para generar la participación ciudadana en un Estado democrático.**

Ahora bien, una vez esbozado el contexto general en el que ha evolucionado la participación ciudadana en México, es menester identificar dentro de un régimen democrático las condiciones necesarias para lograr una participación ciudadana efectiva. Consecuencia, de no tenerlo presente, podría afectar a los regímenes democráticos en desarrollo, generando problemáticas como: fomento a la corrupción, establecimiento de gobiernos autoritarios, o en particular, simulación del ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.



Las condiciones para que pueda consolidarse la democracia mediante el tema de participación ciudadana son cuatro principales: 1) Respeto a los derechos humanos; 2) Existencia de los canales institucionales y marcos jurídicos; 3) Ejercicio amplio del derecho a la información; y, 4) Que exista confianza de la ciudadanía hacia las instituciones democráticas<sup>165</sup> o representantes políticos. Al referirnos, a las mencionadas condiciones, como principales, nos encontramos frente a condiciones que evalúan diferentes aspectos políticos y sociales, que no son limitativos y que se pueden presentar en diverso grado.

El respeto a los derechos humanos, implica que la sociedad civil o el ciudadano en lo individual, adquiera una percepción de que el Estado salvaguarda los derechos humanos, y como consecuencia, no habrá detrimento o menoscabo en los mismos, si decide participar voluntariamente, mediante los mecanismos que la participación ciudadana pone a su alcance. Por lo que, aspectos como la represión política, o en general, los altos índices de inseguridad pública, pueden llegar a mermar la participación ciudadana.

El tema de derechos humanos es demasiado amplio, sin embargo, algunos derechos tienen una relación más cercana al ejercicio de la participación ciudadana, son: el derecho de petición, derecho de asociación, derecho de reunión, libertad de expresión, derecho a votar y ser votado, entre otros. Es por ello, que resulta indispensable el respeto a los derechos humanos, y en consecuencia, debe ser considerado este punto como una de las condiciones necesarias para la consolidación democrática.

Ahora bien, como segunda condición encontramos que es necesario que exista un marco jurídico y la existencia de canales institucionales, que permitan su

---

<sup>165</sup> Serrano Rodríguez, Azucena, "La participación ciudadana en México", *Revista Estudios Políticos*, México, núm. 34, enero-abril de 2015, pp. 93-116, consultado y descargado el 02 de noviembre de 2018, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005).

pleno ejercicio, como los medios que garanticen su ejercicio, es decir, que la legislación debe establecer dentro del marco normativo, los mecanismos de participación ciudadana, su procedimiento y las instituciones para lograr su ejercicio. Aunado a lo anterior, la ley debe proporcionar los canales institucionales que protejan los derechos humanos y el pleno ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, y en caso de que no se protejan, exista el medio idóneo para denunciar su transgresión.

La condición de la información, entendida como transparencia y rendición de cuentas, aunada a la libre interacción de los medios de comunicación<sup>166</sup> con la sociedad civil –evitando la manipulación mediática, por parte del Estado–, puesto que para que la participación de la ciudadanía se cumpla, de manera responsable, será necesario que la sociedad se encuentre informada y conozca la realidad social, para ser un ciudadano participativo (de temas que previamente conoce) y un ciudadano crítico (responsable cívicamente).

Para comprender que implica la responsabilidad cívica, es menester, comprender a que nos referimos cuando hablamos de responsabilidad, el Diccionario de la RAE, la define en primer lugar como: “cualidad de responsable”; por otra parte, relacionado con derecho, la refiere como: “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente”.<sup>167</sup> Asimismo, aludiendo al *ser responsable*, podemos definir que como adjetivo es aquel que esta “obligado a responder de algo o de alguien”.<sup>168</sup>

De lo anterior se desprende que para construir ciudadanos responsables es necesario que desarrollen la capacidad de reconocer y aceptar las consecuencias,

---

<sup>166</sup> *Idem.*

<sup>167</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 16 de noviembre de 2018, <http://dle.rae.es/?id=WCqQQlf>.

<sup>168</sup> Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 16 de noviembre de 2018, <http://dle.rae.es/?id=WCrxqOp>.

o que en su caso, respondan por las decisiones o actos que realicen en libertad. Ahora bien, si los actos o decisiones que toman los ciudadanos, se realizan en apego a la libertad, considerada como un valor que promueven las sociedades democráticas modernas, en consecuencia, “la libertad supone el derecho de cada individuo de participar en la elaboración y adopción de las decisiones colectivas que le conciernen, y por consiguiente, de ser ciudadano políticamente activo”.<sup>169</sup>

Cuando hablamos de una responsabilidad cívica o ser responsable cívicamente, la palabra cívica (o), es considerada como todo aquello que se refiere al comportamiento de los ciudadanos, y en general a la convivencia que forma parte de una sociedad; es utilizada como “un adjetivo que determina todas aquellas actividades en las que participan los ciudadanos, como integrantes de una sociedad”.<sup>170</sup> En ese sentido, nos referimos a esa capacidad de reconocer o aceptar las consecuencias en los temas relativos al comportamiento de los ciudadanos o en general de la sociedad, como suele suceder en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

En la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana, es necesario que los ciudadanos hayan logrado alcanzar una conciencia sobre el actuar responsable, en primer lugar, entendiendo que la dogmática jurídica, los ha provisto de derechos y obligaciones para mantener una sociedad organizada y evitar los abusos del poder; y en segundo lugar, que existen los instrumentos que fomentan la participación activa y deliberante de los ciudadanos, como son los mecanismos de participación ciudadana. De lo anterior, se desprende la importancia de que se generen las condiciones propicias para alcanzar un avance material y real en materia de participación ciudadana.

---

<sup>169</sup> Salazar, Luis, y Woldenberg, José, “Principios y valores de la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral, México, 2015, p. 27.

<sup>170</sup> Significados.com, consultado el 16 de noviembre de 2018, <https://www.significados.com/civica/>.

En el momento en que se cumplen las condiciones de: respeto a los derechos humanos; existencia de los canales de institucionales y marcos jurídicos; se ejerza el derecho a la información; y, se genere la confianza de los gobernados hacia los gobernantes, estaremos cumpliendo con los estándares de consolidación democrática. Sin embargo, no debe considerarse lo anterior como un panorama desalentador, por el contrario, construyendo una sociedad responsable podremos fortalecer el sistema democrático del país.

Uno de los factores importantes que se debe trabajar y que podemos comenzar, es transmitiendo a los ciudadanos de un sentimiento de pertenencia a la sociedad, como refería Aristóteles, el buen ciudadano debe saber y ser capaz de obedecer y mandar, puesto que la virtud del buen ciudadano consiste en ser responsable de su conducta, conociendo el gobierno de los hombres libres bajo sus dos aspectos a la vez.<sup>171</sup> En ese sentido, los defensores del modelo de democracia deliberante refieren que “el buen ciudadano es aquel que se implica y participa activamente en el proceso político, y por tanto entienden la participación como un derecho-deber...” Es decir, se convierten los derechos, en deberes con la sociedad, para lograr un beneficio colectivo.

Las condiciones mencionadas se correlacionan entre sí, en el sentido de que si se vulnera alguna como “efecto dominó” se vulnerara otra, aunque la proporción de vulneración pueda variar. Por lo que, si se logra un entorno que garantice el cumplimiento de las condiciones anteriores, es muy probable que la ciudadanía, pueda desarrollar confianza en las instituciones, así como en los representantes políticos, y como consecuencia, mejorar la relación gobernante-gobernado.

Ahora bien, la confianza busca asegurar la credibilidad en sus instituciones, busca que se creen vínculos entre gobernantes y gobernados, en los cuales se genere el ambiente propicio para que la ciudadanía participe activamente. Al

---

<sup>171</sup> Aristóteles, *La política*, trad. de Manuela García Valdés, Madrid, Editorial Gredos, 1988, p. 164.

respecto, Juan Ramón de Páramo, advierte que "... para la generación de confianza se necesita una participación basada en la libre voluntad que promueva el sentimiento cívico necesario cimentador del capital social..."<sup>172</sup> Es importante señalar, que los mecanismos de participación ciudadana son los medios idóneos para propiciar participación activa, con base en la libertad y que se ejercen voluntariamente.

Sin embargo, que sucede en la actualidad, ¿por qué se ha desvirtuado la función pública de representación al grado de que el sistema democrático muestre un disenso en la confianza? Ante esta interrogante puede haber distintas respuestas, para lo cual comenzaremos señalando que hay tres estadios principales en que se genera la desconfianza:

1. Un descenso del asociacionismo voluntario, como una desvinculación del compromiso voluntario y expresivo.
2. Un declive del respeto y la confianza de las autoridades a su mala ejemplaridad (corrupción y tráfico de influencias).
3. La erosión y el declive de la participación cívica produce una pérdida de pertenencia a la identidad local.<sup>173</sup>

Los estadios anteriores, si se combaten son aspectos que pueden lograr una cohesión social; estableciendo los canales de comunicación con instrumentos adecuados, de fácil acceso y, de acuerdo al objeto de estudio, deliberativos. Los mecanismos de participación ciudadana, en el ámbito local, cumplen funciones de democracia directa, es decir, que sean utilizados excepcionalmente, cuando la sociedad civil o los ciudadanos consideren su intervención en la vida pública del Estado o Municipio, o en su caso, en la elaboración de políticas públicas.

---

<sup>172</sup> De Páramo Arguelles, Juan Ramón, *Derecho, confianza y vulnerabilidad estratégica*, Editorial Bomarzo S.L., España, 2013, p. 40.

<sup>173</sup> *Idem.*

#### **4.4. La trascendencia de los mecanismos de participación deliberativa en el Estado de Morelos y su simulación.**

Los mecanismos de participación ciudadana son importantes en el sentido de que por medio de ellos pueden generarse condiciones de mejoramiento en las la administración, organización y funcionamiento del Estado, en virtud de que, proporcionan un espacio de diálogo con las autoridades. Cuando las relaciones de gobernanza se ven afectadas, se genera un ambiente de desconfianza con las personas encargadas de la representación de la sociedad. En los capítulos anteriores se hace alusión –a menudo–, a las relaciones entre gobernantes y gobernados, refiriéndonos a aquel vínculo existente entre los ciudadanos, que depositan su parte de soberanía, en aquellos que ostentarán la representación.

En el ejercicio de la funciones de representación, los ciudadanos depositan la confianza en aquello que suponen serán más aptos para tomar decisiones, sin embargo, en los últimos años se ha suscitado la denominada “crisis de la representación política” la cual consiste en la pérdida de legitimidad de los gobernados hacia los gobernantes. Debido a situaciones que afectan en interés general, como el caso en que los gobernantes actúen en su propio beneficio, es que surgen las teorías que sustenten a la democracia directa, mediante las cuales se pretenden que los ciudadanos participen en los asuntos que les incumben, aun cuando no pertenezca a una elite gobernante.

Ahora bien, los mecanismos de participación ciudadana se implementan como una medida de control del poder, puesto que sirven como canales de comunicación para manifestar descontento hacia una decisión que es considerada como injusta, o simplemente, para mostrar la opinión pública. Los mecanismos de participación ciudadana son de diversos tipos: por una parte, se han observado con características de su obligatoriedad por parte de las autoridades, es decir, que su procedimiento debidamente ejecutado, genere consecuencias vinculantes.

En este sentido, es importante observar que la participación ciudadana no solo es vista como un elemento normativo que puede favorecer el desarrollo cívico del ciudadano y de la comunidad en su conjunto, sino como la respuesta práctica de sujetos y colectivos organizados alrededor de demandas concretas; en otras palabras, como la afirmación de movimientos sociales disímbolos reivindicando demandas colectivas diversas, algunas históricamente desdeñadas en los espacios legitimados democráticamente para la deliberación pública.<sup>174</sup>

Por otra parte, se desarrolló un acercamiento a las finalidades de los mecanismos de participación ciudadana, en razón a que sí estos, fomentan o no la deliberación de los ciudadanos, en virtud de que se podrá afirmar que es el momento de mayor responsabilidad cívica y racionalización de los ciudadanos que intervengan.

Suele afirmarse que los mecanismos deliberativos son más útiles en aquellos asuntos en los que los decisores no están totalmente seguros acerca del mejor camino a seguir. En estos casos, tener en cuenta las opiniones de la ciudadanía les puede ayudar a escoger la mejor opción o, por lo menos aquella sobre la que haya un mayor acuerdo. Sin embargo, existen tres condiciones para que pueda alcanzarse tal resultado: incluir a un grupo representativo de la ciudadanía, informar a los participantes sobre la cuestión de la que se va a tratar, y permitirles expresar sus argumentos mediante la deliberación. Es decir, que los tres componentes más importantes de la deliberación política son la interacción, la información y la reflexión.<sup>175</sup>

Es menester, señalar que el camino no solo consiste en implementar cada vez más mecanismos dentro de la legislación para que la sociedad desarrolle las cualidades del buen ciudadano a que se refería Platón, sino más bien que se desarrolle una tarea en conjunto, en la cual existan los canales institucionales para el ejercicio material de los mecanismos de participación ciudadana, es decir, que éstos no solo sean medios implementados en un ordenamiento, que la mayoría de los ciudadanos desconozca, o que sean de difícil –si no es que imposible–, acceso.

---

<sup>174</sup> Casas Cárdenas, Ernesto, y Ávila Sánchez, Rocío Jazmín, *Los mecanismos para la participación ciudadana en la Ciudad de México: los presupuestos participativos*, México, 2015, p. 119, consultado y descargado el 27 de agosto 2018.

<sup>175</sup> Rueda Pozo, Silvia, "Deliberación representativa. Las encuestas deliberativas: Una aproximación desde el Republicanismo Liberal", *Revista Estudios Políticos*, núm. 128, Madrid, abril-junio de 2005, pp. 221-253.

Si bien la Ley de Participación Ciudadana vigente, se considera como un avance para el contexto del Estado de Morelos, es preciso que se acople a las necesidades reales de la sociedad morelense, por ello es que en el desarrollo del presente capítulo se analizará la factibilidad de implementar las encuestas deliberativas, expresadas estas como un mecanismo innovador, que involucre un ejercicio de democracia directa y representativa.

#### **4.5. Factibilidad de la implementación de mecanismos de participación deliberativos desde el ámbito local.**

Si bien parte de la propuesta que se desarrollará en el siguiente apartado es sustentar constitucionalmente a nivel estatal el mecanismo de participación ciudadana de encuestas deliberativas, el principal propósito es que el mismo genere una deliberación entre ciudadanos, los cuales intervendrán en los asuntos de interés general como representantes, es decir, el mecanismo procederá mediante la solicitud de ciudadanos para designar a ciudadanos que los representarán en un debate deliberativo, de acuerdo a las características de interacción, información y reflexión.

La convocatoria deberá solicitarse desde el ámbito municipal, en virtud de ser el nivel más próximo a las inquietudes ciudadanas y en el que se considera se propician los primeros canales de comunicación, entre los ciudadanos integrantes de la sociedad civil y las autoridades dentro del núcleo de organización primario.

Desde las administraciones locales, a parte de las estrategias estatales incluidas en las reformas legislativas, el nuevo escenario social y político ha impulsado la puesta en marcha de nuevos instrumentos de participación con la idea de superar los propios problemas que enfrentan los municipios. Si bien su diseño y aplicación ha sido en muchos casos específica de un determinado municipio, la extensión de las buenas prácticas, el benchmarking, ha hecho posible una progresiva extensión de mecanismos específicos. En la mayoría de los casos estos mecanismos tienen como base común la ampliación del sujeto participativo, habitualmente monopolizado por los grupos sociales



corporativos, dando entrada a grupos sociales informales y poco representados por los canales formales, además de personas a título individual.<sup>176</sup>

El *benchmarking* es un proceso mediante el cual se recopila información y se obtienen nuevas ideas, mediante la comparación de aspectos de una empresa con los líderes o los competidores más fuertes del mercado<sup>177</sup>, sin embargo, el sentido en que se utiliza en este capítulo no es por cuanto a la medición de proceso de implementar nuevos mecanismos de participación y que sean de expansión progresiva, dentro del Estado de Morelos, utilizando los canales telemáticos para su difusión. Continúa...

Un segundo rasgo común es la vinculación de tales instrumentos a procesos de deliberación en los que los participantes pueden efectivamente argumentar y reflexionar en un lugar público sobre las políticas municipales y, en algunos casos, también a procesos de toma de decisiones. De esta manera se extiende la participación hacia grupos sociales tradicionalmente fuera de los canales formales de participación, además de vincular la participación a los diseños de las políticas públicas, buscando una mayor concertación e implicación de la pluralidad ciudadana.<sup>178</sup>

El punto central, que se pretende cumplir desde el ámbito local, es que los asuntos de interés general –independientemente de que involucren una determinada demarcación municipal–, adquieran la difusión necesaria para la intervención de las autoridades respectivas, principalmente en los temas de relevancia urbanística y medioambiental, de acuerdo a que uno de los principios que rigen en materia de participación ciudadana es el de sustentabilidad, motivo por el cual podría obtenerse una mayor participación ciudadana.

Las encuestas deliberativas que se implementen a nivel estatal, son una combinación del ejercicio de participación directa y representativa, los cuales presentan principalmente las siguientes características:

---

<sup>176</sup> Ganuza Fernández, Ernesto, *op. cit.*, p. 4.

<sup>177</sup> Debitoor.es, consultado el 28 de noviembre de 2018, <https://debitoor.es/glosario/definicion-de-benchmarking>

<sup>178</sup> *Idem.*

1) Son mecanismos orientados a un tipo de participación que no privilegian las asociaciones, es decir, por un lado están orientados a toda la ciudadanía organizada o no organizada y, por el otro, abordan los problemas de forma general y no a partir de los intereses corporativos de los distintos grupos. Todo ello presupone una acción pública abierta y transparente, en el que prima la argumentación y en algunos casos, como en los presupuestos participativos, criterios de justicia social.

2) Son mecanismos en los que se protege un espacio de diálogo y comunicación, con el necesario espacio y tiempo reservado a la información previa, la discusión y la toma de decisiones. Eso significa que hay una expresa regulación institucional para proteger dichos espacios y permitir un diálogo amplio sobre los asuntos que afectan al conjunto de la ciudadanía.

3) Son mecanismos dirigidos a priorizar políticas y no a tomar posiciones sobre políticas, más allá de que ninguno de ellos sea expresamente vinculante. En última instancia estos mecanismos descansan en la relación positiva que se establezca entre la participación y la influencia de los procesos en las políticas públicas.

4) Los mecanismos presuponen un proceso de toma de decisiones sobre asuntos que afectan al conjunto por igual, lo cual provoca la creación y distinción de un espacio en el que se parte de la discusión de un interés general y no de la negociación entre intereses particulares. Esto implica una distinción entre un espacio público no estatal y el espacio privado, convirtiéndose en cuestión a tratar aquél y no éste.<sup>179</sup>

Con lo que se concluye que el mecanismo de participación ciudadana consistente en las encuestas deliberativas, cumpliría con difundir la participación deliberativa, dentro del estado de Morelos, sirviendo como pionero en la materia a nivel nacional, aunado a que tendría una mayor audiencia si se utilizan medios telemáticos o incluso fomentando el uso de las Nuevas Tecnologías de la Información (TIC's).

#### **4.6. Propuesta de implementación de encuestas deliberativas en Morelos.**

De las consideraciones expuestas con anterioridad, es trascendente resaltar que de acuerdo a los argumentos esgrimidos a lo largo de la investigación

---

<sup>179</sup> *Ibidem*, p. 7.

documentada, en primer lugar considero, que es menester que la propuesta parta desde la base constitucional que sustenta los mecanismos de participación ciudadana.

### CUADRO 7

Artículo Vigente	Reforma	Justificación
<p><b>Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos</b></p> <p><b>19 Bis:</b></p> <p>Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los contemplados en la ley de la materia. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable.</p>	<p><b>19 bis:</b></p> <p>Esta Constitución reconoce como medios de participación ciudadana los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Asamblea Ciudadana;</li> <li>2. Audiencia Pública;</li> <li>3. Cabildo Abierto;</li> <li>4. Congreso Abierto;</li> <li>5. Consulta Ciudadana;</li> <li>6. Encuestas deliberativas;</li> <li>7. Iniciativa Popular;</li> <li>8. Plebiscito;</li> <li>9. Referéndum;</li> <li>10. Rendición de Cuentas, y</li> <li>11. Red de Contraloría</li> </ol> <p>El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, calificará su procedencia o improcedencia, y se encargará de su organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, de conformidad con la normativa aplicable.</p>	<p>Si bien aún no son los suficientes los mecanismos de participación ciudadana que fomenten la deliberación, sin duda alguna las reformas a la Constitución local han generado un gran avance para la consolidación democrática, la presente reforma pretende dar sustento constitucional a los mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>La propuesta en el ámbito estatal, tiene como objeto insertar una lista de los mecanismos que beneficiaran la participación activa en el Estado, si bien el tema central de la investigación radica en la inclusión de las encuestas deliberativas en el ámbito local, el impacto de realizar una lista de los mecanismos debe considerar que la colaboración ciudadana y la difusión pública no son propiamente mecanismos participativos, sino mas bien su naturaleza corresponde a la de principios de participación ciudadana.</p>

\*Elaboración propia.

Lo anterior, se propone en virtud de que el poder legislativo como encargado de la creación, derogación o abrogación de leyes, debe considerar que es necesario

un fundamento legal que al menos funcione para evitar modificaciones a la Ley Reglamentaria de la materia, con intereses políticos. Si bien, de igual forma, el poder legislativo cuenta con las atribuciones de reforma de la Constitución Política del Estado, también lo es que de acuerdo a la jerarquía de leyes, es preciso que de manera clara y concisa se establezcan las bases de los mecanismos de participación ciudadana.

No obstante, la propuesta de modificación a la Constitución Política del Estado de Morelos, la implementación del mecanismo identificado como encuestas deliberativas, de acuerdo a la reciente publicación de la Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos, en la cual el IMPEPAC cuenta con las facultades para desarrollar la organización y el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, es el ordenamiento en el cual deberá integrarse una definición clara del mecanismo, así como las bases para su procedencia y solicitud.

Aunado a la tendencia de la integración de una ley estatal con mecanismos innovadores como son los mecanismos deliberativos, la propuesta consistirá en modificar el artículo 8 de la Ley Reglamentaria, y los diversos, para quedar como se indica en el siguiente cuadro:

**CUADRO 8**

Artículo Vigente	Reforma	Justificación
<p><b>Ley de participación ciudadana, reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos.</b></p> <p><b>Artículo 8:</b></p> <p>Se reconocen como mecanismos de participación ciudadana en el estado de Morelos, los siguientes:</p>	<p><b>Ley de participación ciudadana, reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Morelos.</b></p> <p><b>Artículo 8:</b></p> <p>Se reconocen como mecanismos de participación ciudadana en el estado de Morelos, los siguientes:</p>	<p>La supresión de los mecanismos de participación ciudadana denominados colaboración ciudadana y difusión pública, se suprimen del texto del artículo 8, en razón de que se propone que estos sean considerados como principios sobre el ejercicio y la ejecución de los mecanismos de participación ciudadana, y</p>

<p>I. Asamblea Ciudadana;  II. Audiencia Pública;  III. Cabildo Abierto;  IV. Congreso Abierto;  V. Colaboración Ciudadana;  VI. Consulta Ciudadana;  VII. Difusión Pública;  VIII. Iniciativa Popular;  IX. Plebiscito;  X. Referéndum;  XI. Rendición de Cuentas, y  XII. Red de Contraloría</p> <p><b>CAPÍTULO VII  SECCIÓN PRIMERA  COLABORACION  CIUDADANA  Artículo 96.</b></p> <p>La ciudadanía del estado de Morelos, los Diputados y las autoridades auxiliares municipales podrán coadyuvar con las dependencias del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.</p> <p>A efectos de salvaguardar los procesos electorales locales, este mecanismo, no podrá llevarse a cabo en tiempos de precampaña y campañas electorales que se determinen por el Instituto.</p>	<p>I. Asamblea Ciudadana;  II. Audiencia Pública;  III. Cabildo Abierto;  IV. Congreso Abierto;  V. Consulta Ciudadana;  VI. Encuestas deliberativas  VII. Iniciativa Popular;  VIII. Plebiscito;  IX. Referéndum;  X. Rendición de Cuentas, y  XI. Red de Contraloría</p> <p><b>CAPÍTULO VII  SECCIÓN PRIMERA  COLABORACION  CIUDADANA  Artículo 96.</b></p> <p>La ciudadanía del estado de Morelos, los Diputados y las autoridades auxiliares municipales podrán coadyuvar con las dependencias del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.</p> <p>A efectos de salvaguardar los procesos electorales locales, <b>los mecanismos de participación ciudadana podrán fundamentarse para su pleno ejercicio en este principio</b>, no podrá llevarse a cabo en tiempos de precampaña y campañas electorales que se determinen por el Instituto.</p>	<p>no como parte del catálogo que la ley reglamentaria establezca, debido a que no implican una participación activa de la ciudadanía que no pueda ser solicitada por otros medios como ejerciendo el derecho de petición y la solicitud de rendición de cuentas respectivamente.</p>
---	--	---

<p><b>CAPÍTULO XIV DIFUSIÓN PÚBLICA</b></p> <p><b>Artículo 137.</b></p> <p>La Difusión Pública es un mecanismo de participación ciudadana por el cual el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Públicos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados estatales y municipales, así como los fideicomisos públicos se obligan a difundir información pública de oficio por los medios que sean de mayor acceso, con el objetivo de brindar la máxima publicidad y certeza de la información a la ciudadanía.</p>	<p><b>CAPÍTULO XIV ENCUESTAS DELIBERATIVAS</b></p> <p><b>Artículo 137.</b></p> <p>Las encuestas deliberativas son el mecanismo de participación por medio de la deliberación, de base individual, por medio del cual los ciudadanos del Estado de Morelos, se encuentran facultados para solicitar se habilite un espacio público con el objeto de realizar un debate en torno a los asuntos de interés general, dentro del ámbito estatal y municipal.</p> <p>Las bases en que se desarrollarán el presente requisito, serán establecidas por el Instituto.</p> <p><b>CAPÍTULO XIV BIS DIFUSIÓN PÚBLICA</b></p> <p><b>Artículo 137. Bis.</b></p> <p>La Difusión Pública es un <b>principio en que se fundamenta el ejercicio de la partición ciudadana</b> por el cual el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Públicos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados estatales y municipales, así como los fideicomisos públicos se obligan a difundir información pública de oficio por los medios que sean de mayor acceso, con el objetivo de brindar la máxima publicidad y</p>	
--	---	--

	certeza de la información a la ciudadanía.	
--	--	--

\*Elaboración propia.

Las cuestiones anteriores, nos servirán para reflexionar sobre la importancia de fomentar una participación ciudadana activa. Sin embargo, no basta con que existan mecanismos que propicien la participación ciudadana, sino que el propósito del trabajo de investigación radica en exponer los motivos de implementar mecanismos deliberativos de participación ciudadana, en los que se materialice el consenso de la sociedad en los asuntos públicos y en la elaboración de políticas públicas desde los núcleos más cercanos a las comunidades, como son los Ayuntamientos.

### **Fuentes consultadas**

## **Bibliográficas**

Aristóteles, *La política*, trad. de Manuela García Valdés, Madrid, Editorial Gredos, 1988.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 2da. ed., trad. de José F. Fernández Castillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, 17ª reimp., trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de cultura económica, 2016.

Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, trad. de Antonio de Cabo, España, Editorial Trotta, 2003.

Cabrera Dircio, Julio, *Estado y Democracia. Un acercamiento a la revocación de mandato*, México, Ediciones Coyoacán, 2010.

Cabrera Dircio, Julio, *Las reformas constitucionales y su impacto en el municipio*, México, Fontamara, 2015.

Cabrera Dircio, Julio, *Manual práctico de la investigación jurídica*, México, Ediciones Coyoacán, 2011.

Calderón Berra, Santiago Michele, *Participación ciudadana, política y electoral en México: hacia la civil toma de decisiones*, Centro de estudios sociales y de opinión pública, México, 2017.

Casas Cárdenas, Ernesto, y Ávila Sánchez, Rocío Jazmín, *Los mecanismos para la participación ciudadana en la Ciudad de México: los presupuestos participativos*, México, 2015.

Condorcet, J. M., *Bosquejo de un cuadro histórico de los progresos del espíritu humano*, Editorial Nacional, Madrid, 1980.

Cuervo R., Jorge Iván, *La democracia deliberativa a debate*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2012.



De Páramo Arguelles, Juan Ramón, *Derecho, confianza y vulnerabilidad estratégica*, Editorial Bomarzo S.L., España, 2013.

De Tocqueville, Alexis, *La democracia en América*, Apuntes Teoría Política II, España, UNSAM, 2011. Versión digital.

“Derechos del pueblo mexicano”, *México a través de sus constituciones*, 9ª ed., Vol. VIII, México, Porrúa, 2016.

Domínguez, Héctor, *Democracia deliberativa en Jünger Habermas*, Medellín, 2013.

Ganuzza Fernández, Ernesto, *Nuevos instrumentos de participación ciudadana: entre la participación y la deliberación*, Brasil, 2010, p. 5.

*Globalización y gobernanza*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, p.36, consultado y descargado el 18 de enero del 2019 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

González de Raquena Farré, Juan Antonio, *Una metacrítica del “espacio público*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2011.

Mariscal Ignacio, *Cuestiones de límites entre México y Guatemala*, México, Fondo Salvador Toscano, 1883.

Martí, José Luis, *La República Deliberativa*, Madrid, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 2006.

Monereo Pérez, José Luis, *Los fundamentos de la democracia. La teoría político jurídica de Hans Kelsen*, España, El viejo topo, 2013.

Monrroy López, Beatriz, et al., *Los derechos humanos en la globalización. Parámetros mínimos para algunos derechos*, México, Editorial Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2018.

Montero Zendejas, Daniel, *La desaparición del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, España, trad. de Siro García del Mazo, Universidad de Sevilla,

Leopoldo Gama Leyva, *Garantía jurídica de la representación política*, en Leopoldo Gama y Rubén Becerra (coords.), *Derechos políticos y democracia. Reflexiones en torno al caso 10.180 México CIDH*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 73-74.

Rodríguez, Sergio, *La violación del voto público*, Colección Figuras procesales constitucionales, 2da. Ed., México, SCJN, 2009.

Sánchez-Mejorada, Ma. Cristina, *¿Construcción de ciudadanía? Reflexiones sobre la política de participación ciudadana en la Ciudad de México*, en Ana Helena Treviño Carrillo (coord.), *Ciudadanía, espacio público y ciudad*, México, 2009, p. 292.

Sartori, Giovanni, *La democracia en treinta lecciones*, trad. de Alejandro Pradera, México, Taurus, 2009.

Stuart Mill, John, *El gobierno representativo*, trad. por D. Sriro García del Mazo, Sevilla, 1878. Versión digital.

Villabella Armengol, Carlos Manuel, *Los métodos en la investigación jurídica. Algunas precisiones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Villoro Toranzo, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico*, 4ta. ed., 3ra. reimp., México, Noriega-Limusa, 1992.

Yurén Camarena, María Teresa, *Ciudadanía y educación. Ideales, dilemas y posibilidades de la formación ético-política.*, México, Juan Pablos editor, 2013.

Ziccardi, Alicia, *Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local*, en Canto Chac, Manuel (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México, Siglo XXI editores, 2010, p. 205-221.

## **Legislación**

Constitución Española de 1978.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estatuto Autonómico de Andalucía.

Estatuto Autonómico de Castilla-La Mancha.

Estatuto autonómico de Cataluña.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, publicada el 09 de febrero del 2004.

Ley Federal de la Consulta Popular.

Ley de Participación Ciudadana, Reglamentaria del artículo 19 bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de octubre de 1953.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1969.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de diciembre de 1978.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, Ley de planeación del 05 de enero de 1983.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 05 de febrero de 1917.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de noviembre de 2007.

Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 09 de agosto de 1912.

### **Tratados Internacionales**

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión.

Convención Americana de Derechos Humanos.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Tratado de Maastrich, firmado por la Unión Europea.

Tratado de la Unión Europea, también conocido como Tratado de funcionalidad de la UE.

## **Jurisprudencia y Tesis aisladas**

Corte IDH. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, Párrafo 146.

Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, Párrafo 173.

Sentencia 128/2016, de 7 de julio (BOE núm. 192, de 10 de agosto de 2016). Consultado en: [http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25028#complete\\_resolucion](http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/25028#complete_resolucion)

Tesis XXVII.3o.155 K (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, No. 2019045, enero de 2019, p. 2272.

Tesis I.1o.A.118 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, No. 2011080, Libro 27, febrero de 2016, Tomo III, p. 2105.

Tesis I.1o.A.8 CS (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, No. 2011360, Libro 29, abril de 2016, Tomo III, p. 2523.

## **Informes y Revistas**

Báez Silva, Carlos y Tello Mendoza, Martha Alejandra, “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018, p. 236, descargado y consultado el día 26 de noviembre de 2018, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10091/12552>.

Casas, María de la Luz, “Entre lo público y lo privado. Un espacio para la convivencia social a través de la comunicación”, *Razón y palabra. Primera Revista electrónica en América Latina Especializada en comunicación*, número 55, consultado el 31 de agosto de 2018, <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n55/mcasas.html>

Chaires Zaragoza, Jorge, “Mecanismos de participación ciudadana directa: un análisis sobre su eficacia”, *Sufragio. Revista especializada en derecho electoral*,

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, número 9, 2016, p. 185, descargado y consultado el día 28 de agosto de 2018, <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/sufragio/article/view/22261/19855>.

Domingo Ruiz, López, ¿Qué es una política pública?, *Revista jurídica*, consultado el día 24 de agosto de 2018, [http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#\\_edn3](http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm#_edn3)

Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *Daena: International Journal of Good Conscience*, 2009, descargado y consultado el 22 de agosto de 2018, [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf).

Lara Ponte, Rodolfo, *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*, Boletín de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1993, consultado el 28 de noviembre de 2018, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3084/3389>

Millán René, “Sociedad compleja: ¿cómo se integra?”, *Revista Desacatos*, consultado el 17 de septiembre de 2018, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1607-050X2008000300006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2008000300006).

Opinión pública y recursos hídricos en Andalucía, La encuesta deliberativa sobre el agua, Marzo 2009, España, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, <http://www.iesa.csic.es/proyectos/230920113.pdf>

Pérez González, Carla, “Análisis de la participación ciudadana en España”, *Revista digital CEMSI*, España, núm. 21, octubre-noviembre de 2013, pp. 1-17. Consultado y descargado el 27 de noviembre de 2018.

Rodríguez García, María Jesús, Mateos Mora, Cristina, J. Navarro, Clemente, “La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana”, *Revista Internacional de Organizaciones*, nº 7, diciembre 2011, pp. 175-179.

Rueda Pozo, Silvia, “Deliberación representativa. Las encuestas deliberativas: Una aproximación desde el Republicanismo Liberal”, *Revista Estudios Políticos*, núm. 128, Madrid, abril-junio de 2005, pp. 221-253.

Salazar, Luis, y Woldenberg, José, “Principios y valores de la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral, México, 2015, p. 27.

Sánchez Morón, Miguel, “El principio de participación en la constitución española”, Dialnet, España, RAP Núm. 89, p. 175.

Serrano Rodríguez, Azucena, “La participación ciudadana en México”, *Revista Estudios Políticos*, México, núm. 34, enero-abril de 2015, pp. 93-116, consultado y descargado el 02 de noviembre de 2018, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005).

Silva Jiménez, Ana María, “Hacia una democracia participativa. Teoría participacionista de la democracia”, *Revista de derecho (Valdivia)*, Chile, 1997, pp. 113-122, descargado y consultado el 28 de agosto de 2018, [http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501997000200008&script=sci\\_arttext#r8](http://mingaonline.uach.cl/scielo.php?pid=S0718-09501997000200008&script=sci_arttext#r8).

Sirvent, Carlos, *Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994)*, *Revista Estudios políticos*, núm. 12, Cuarta Época, Julio-Septiembre de 1996.

Torres Guillén, Jaime, “La desobediencia civil como praxis en las sociedades democráticas”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, vol. XIV, núm. 42, mayo-agosto de 2008, p. 18, consultado y descargado el 27 de octubre de 2018, [www.scielo.org.mx](http://www.scielo.org.mx).

Ugarriza, Juan Esteban, “La democracia en el siglo XXI: presente y futuro del modelo deliberativo”, *Papel político*, Bogotá, Vol. 14, No. 2, julio-diciembre, 2009.

### **Páginas web**

Arnal, Mariano, Elecciones autonómicas y municipales, *El almanaque*, consultado el 22 de agosto de 2018, <http://www.elalmanaque.com/marnal/ciudad/indice.htm>

Carm.es, consultado el 28 de noviembre de 2018, [https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2787&IDTIPO=11&RASTRO=c764\\$m2574](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2787&IDTIPO=11&RASTRO=c764$m2574)

Closa Montero, Carlos, El libro blanco de la gobernanza, p. 488, Dialnet-ElLibroBlancoSobreLaGobernanza-496728.pdf

De conceptos.com, consultado el 22 de agosto de 2018, <https://deconceptos.com/ciencias-sociales/participacion>.

Debitoor.es, consultado el 28 de noviembre de 2018, <https://debitoor.es/glosario/definicion-de-benchmarking>

Definición a, consultado el 22 de agosto de 2018, <https://definiciona.com/ciudadano/>.

Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 22 de agosto de 2018, <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>.

Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 22 de agosto de 2018, <http://dle.rae.es/?id=9NcFAo6>.

Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 17 de septiembre de 2018, <http://dle.rae.es/?id=C7FSCvp|C7Hw43j>.

Diccionario de la Real Academia Española, consultado el 20 de noviembre de 2018, <http://dle.rae.es/?id=LY5PzSO>.

Divulgación dinámica S. L., consultado el 22 de agosto de 2018, <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/participacion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>

Doralicia Carmona, consultado el 27 de octubre de 2018, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/1/07011954.html>.

D'Ors, Alvaro, *Sobre el concepto ciceroniano de "res pública"*, Universidad de Navarra, descargado y consultado el 31 de agosto de 2018, <http://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/viewFile/106/104>.

Formaciónsvs.es, consultado el 11 de agosto de 2018, [http://www.formacionsvs.es/salida/1\\_1\\_3\\_participacion\\_ciudadana.php#inicio](http://www.formacionsvs.es/salida/1_1_3_participacion_ciudadana.php#inicio).

J. Olvera, Alberto, *La participación ciudadana y sus retos en México*, descargado y consultado el 30 de agosto de 2018, [http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b\)Olvera\\_Entregable\\_2.pdf](http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/946/5/images/b)Olvera_Entregable_2.pdf)

La guía, consultado el 06 de agosto de 2018, <https://derecho.laguia2000.com/derecho-politico/la-politica-y-lo-politico>.

Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal, Biblioteca Digital del Senado, consultado y descargado el 28 de octubre del 2018, <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3176/Garita%20Mecanismos%20de%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20MVI.pdf?sequence=25&isAllowed=y>

México Decide, consultado el 19 de noviembre de 2018, <http://resultados.mexicodecide.com.mx/>

Numeralia, Instituto Nacional Electoral, consultado y descargado el 19 de noviembre de 2018, <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>

Rico Motos, Carlos, “Democracia y crisis de la representación política: una revisión deliberativa del modelo liberal”, Universidad de Madrid, descargado y consultado el 06 de septiembre de 2018, <https://es.scribd.com/document/54967409/DEMOCRACIA-DELIBERATIVA>.

Transición México 2018-2024, consultado el 19 de noviembre de 2018, <https://mexicodecide.com.mx/index.html>.

Villaseñor Gómez, Elio A., citado en Participación Ciudadana, consultado el 08 de noviembre de 2018, [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Comisiones/2\\_pciudadana.htm#\\_ftn31](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/2_pciudadana.htm#_ftn31).

## Otros

Curso en línea, *Formadores de ciudadanía*, impartido por la Universidad de los Andes, Colombia, consultado el 22 de agosto 2018,





Cuernavaca, Mor., marzo 19 del 2019

C. COORDINADOR DE LA DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES DE  
LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS.  
P R E S E N T E.

Muy Distinguido Coordinador:

La LIC. SAMANTHA ELIZABETH SALDAÑA ROMÁN, alumna del programa de Maestría en derecho, acreditada ante el PNPC (CONACYT), ha presentado al suscrito un trabajo de investigación que lleva por título "MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE UN ESPACIO DELIBERATIVO", con el cual pretende optar por el grado de Maestro en Derecho.

La Lic. Saldaña Roman, concluyo el trabajo en cuestión y que, desde mi muy particular punto de vista, reúne los requisitos reglamentarios y estatutarios, establecidos por la Legislación Universitaria de nuestra alma mater, y por este conducto como director de tesis le otorgo mi voto aprobatorio, razonado en las siguientes reflexiones y consideraciones.

La tesis de maestría está dividida en cuatro capítulos con sus respectivas conclusiones en todos persiste su posición ideológica original, consistente en sostener la trascendencia que implica la implementación de los mecanismos de participación ciudadana mediante un espacio deliberativo buscado complementar a la democracia representativa en una continua búsqueda de la legitimación de las decisiones que son tomadas por la sociedad,

En el primer capítulo parte de un marco para establecer cómo se abordan conceptos como democracia, participación ciudadana, democracia representativa, democracia directa, políticas públicas; y se parte principalmente de tres teorías: 1) Teoría de la democracia representativa, 2) Teoría de la democracia participativa, y 3) Teoría de la democracia deliberativa. En este capítulo, se señala la importancia de la participación de los ciudadanos en el ámbito público, así como las críticas que principalmente surgen en cada una de las teorías expuestas.

Av. Universidad 1001 Col. Chamilpa Cuernavaca, Mor. C.P. 62209  
Tel (7)3297061 pagina web [www.derecho.uaem.mx](http://www.derecho.uaem.mx)  
[dr.juliocabreradircio@hotmail.com](mailto:dr.juliocabreradircio@hotmail.com)



El segundo capítulo, se realiza una línea del tiempo que relaciona los principales antecedentes en materia de participación ciudadana, para ilustrar que en México desde el siglo XVIII se han realizado prácticas de participación ciudadana que buscan legitimar la opinión pública y el consenso social. En un segundo contexto, se exponen los instrumentos normativos jurídicos que regulan los mecanismos de participación ciudadana dentro del Estado de Morelos, así como el avance cronológico de las últimas modificaciones realizadas tanto a la Constitución local como a la Ley estatal de la materia.

El tercer capítulo, se analiza el comparativo y podemos observar la organización política de España, la forma en que sus leyes establecen los derechos de participación para sus ciudadanos, así como los mecanismos de participación ciudadana deliberativos que se implementan en determinadas Comunidades Autónomas con es el caso de la Comunidad de Andalucía, para lograr un acercamiento con nuevos mecanismos como las encuestas deliberativas.

El cuarto capítulo se abordan las conclusiones finales así como una propuesta susceptible de ser aplicada en el Estado de Morelos, en virtud de que se concluye que la sociedad morelense en este momento de evolución en materia de participación ciudadana en el cual se implementa una nueva ley reglamentaria supuestamente innovadora, podría estar informada y concientizada de la importancia de la deliberación con mecanismos más dinámicos aún, y que se fomente la participación activa desde los Municipios, los cuales son los canales primarios de comunicación para restablecer la gobernanza del Estado.

La tesis comentada, considero que se adecua a lo solicitado en la legislación respectiva, de ahí que se incluya una introducción y sus respectivas conclusiones y propuestas.

Formalmente la investigación analizada tiene una consulta de treinta y tres fuentes bibliográficas, doce legislaciones, dos tratados internacionales, dieciocho revistas especializadas diecinueve páginas web, la tesis de la Lic. Saldaña Román, abarca ciento cincuenta y cinco páginas, en las cuales como hemos sostenido en este voto, argumenta a favor de su posición ideológica consistente en establecer la importancia de la implementación de mecanismos de participación ciudadana con base en la democracia directa,

*Av. Universidad 1001 Col. Chamilpa Cuernavaca, Mor. C.P. 62209*

*Tel (7)3297061 pagina web [www.derecho.uaem.mx](http://www.derecho.uaem.mx)*

*[dr.juliocabreradircio@hotmail.com](mailto:dr.juliocabreradircio@hotmail.com)*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



fomentando la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos y la elaboración de políticas públicas.

Muy distinguido Coordinador del programa académico de maestría en derecho:

El trabajo presentado por la LIC. SAMANTHA ELIZABETH SALDAÑA ROMAN, desde mi personal punto de vista, merece este voto razonado, así como la autorización para que si usted no tiene inconveniente se le pueda conceder el derecho de presentar el examen de grado de maestra en derecho.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un afectuoso saludo y despedirme como siempre a sus respetables órdenes.

DR. JULIO CABRERA DIRCIO

PROF. INVEST. T. C., DE LA  
FACULTAD DE DERECHO Y  
C. S. DE LA U.A.E.M.

Av. Universidad 1001 Col. Chamilpa Cuernavaca, Mor. C.P. 62209


Tel (7)3297061 pagina web [www.derecho.uaem.mx](http://www.derecho.uaem.mx)

[dr.juliocabreradircio@hotmail.com](mailto:dr.juliocabreradircio@hotmail.com)

DR. LADISLAO ADRIÁN REYES BARRAGÁN  
Profesor-Investigador de tiempo completo, en el área de Derecho Penal,  
Universidad Autónoma del Estado de Morelos.  
Cel. 5513434745  
Correo: [ladislao.reyes@uaem.mx](mailto:ladislao.reyes@uaem.mx)

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

Coordinador de la División de Estudios Superiores  
Dr. Julio Cabrera Dircio  
Programa de Posgrado en Derecho



E relación a su atenta comunicación, me es grato hacerle llegar mi DICTAMEN APROBATORIO a la tesis "MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE UN ESPACIO DELIBERATIVO" presentada por la Licenciada SAMANTHA ELIZABETH SALDAÑA ROMÁN, para optar por el grado de Maestra en Derecho, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

1. En términos de pertinencia temática y metodológica

Los mecanismos de participación ciudadana son los medios ideales para involucrar a la sociedad en los asuntos públicos, los cuales permiten que se generen canales de comunicación directa entre los gobernantes y los gobernados, algunos de los mecanismos de participación pueden ser analizados y propiciar una deliberación desde el ámbito municipal, que es la esfera en donde existen mayores posibilidades de conocer las necesidades de la población.

La falta de mecanismos deliberativos en torno a la participación de la ciudadana, propicia una ciudadanía a la expectativa de lo que los representantes deciden por ellos, si bien existen un gran avance en la materia, algunos de los mecanismos de participación ciudadana implementados en México, y en especial en Morelos, no son eficaces, lo cual dificultará la consolidación de la participación

ciudadana al menos en unos años. Implementar mecanismos deliberativos y eficaces en el Estado de Morelos, servirá para despertar a la sociedad civil y lograr un involucramiento mayor en los asuntos públicos, que, en primer lugar, les corresponde, como el control y delimitación del poder político.

## 2. Contenido

En ese sentido, el primer capítulo se intitula "Marco Teórico sobre el ejercicio de participación ciudadana", en el cual se abordan conceptos como democracia, participación ciudadana, democracia representativa, democracia directa, políticas públicas; y se parte principalmente de tres teorías: 1) Teoría de la democracia representativa, 2) Teoría de la democracia participativa, y 3) Teoría de la democracia deliberativa. En este capítulo, se señala la importancia de la participación de los ciudadanos en el ámbito público, así como las críticas que principalmente surgen en cada una de las teorías expuestas.

El capítulo segundo lleva como título "Marco Histórico-Normativo sobre los mecanismos de participación ciudadana", dentro del cual se realiza una línea del tiempo que relaciona los principales antecedentes en materia de participación ciudadana, para ilustrar que en México desde el siglo XVIII se han realizado prácticas de participación ciudadana que buscan legitimar la opinión pública y el consenso social. En un segundo contexto, se exponen los instrumentos normativos jurídicos que regulan los mecanismos de participación ciudadana dentro del Estado de Morelos, así como el avance cronológico de las últimas modificaciones realizadas tanto a la Constitución local como a la Ley estatal de la materia.

Asimismo, el capítulo tercero, se titula "Los mecanismos de participación ciudadana en el derecho español", podemos observar la organización política de España, la forma en que sus leyes establecen los derechos de participación para sus ciudadanos, así como los mecanismos de participación ciudadana deliberativos que se implementan en determinadas Comunidades Autónomas con

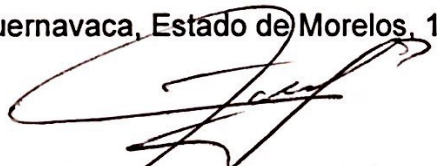
es el caso de la Comunidad de Andalucía, para lograr una cercamiento con nuevos mecanismos como las encuestas deliberativas.

De acuerdo al orden de la investigación, en el cuarto capítulo se abordan las conclusiones finales así como una propuesta susceptible de ser aplicada en el Estado de Morelos, en virtud de que se concluye que la sociedad morelense en este momento de evolución en materia de participación ciudadana –en el cual se implementa una nueva ley reglamentaria supuestamente innovadora–, podría estar informada y concientizada de la importancia de la deliberación con mecanismos más dinámicos aún, y que se fomente la participación activa desde los Municipios, los cuales son los canales primarios de comunicación para restablecer la gobernanza del Estado de Morelos.

Atentamente

“Por una humanidad culta”

Cuernavaca, Estado de Morelos, 19 de marzo de 2019.



Dr. Ladislao Adrián Reyes Barragán



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Cuernavaca, Morelos a 29 de abril de 2019.

**DR. JULIO CABRERA DIRCIO**

Coordinador de la División de Estudios Superiores

Programa de Posgrado

**P R E S E N T E:**

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la **Lic. Samantha Elizabeth Saldaña Román**, titulado **“MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE UN ESPACIO DELIBERATIVO”**, que presenta para obtener el grado de Maestra en Derecho con Orientación Terminal en el área de Derecho Público, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo contiene un argumento problematizado; una tesis que responde al problema argumentado; un marco teórico sustentado; una estructura capitular coherente que responde a dicha tesis finalizada, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; en mi carácter de Director de Tesis, **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para que el trabajo sea sustentado como tesis en el correspondiente **Examen de Grado**. **Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:**

**Pertinencia temática:**

La participación ciudadana en México, se ejerce por medio de mecanismos, con los cuales se busca fomentar la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos y la elaboración de políticas públicas; sin embargo, a lo largo del tiempo por medio de los mecanismos de participación ciudadana directa se ha buscado

UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

complementar a la democracia representativa en una continua búsqueda de la legitimación de las decisiones que son tomadas por la sociedad, tal y como lo establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando establece que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo.

Las causas principales que inciden en fomentar una mayor participación ciudadana se proponen como consecuencia del abuso del poder, crisis de legitimidad, una desconfianza en que los ciudadanos que son elegidos como representantes políticos solo perseguirán sus intereses particulares y no los de la sociedad en conjunto, aunado a otros aspectos que indirectamente afectan las relaciones políticas y los canales de comunicación tales como la corrupción, impunidad, violaciones a los derechos humanos, entre otros.

**Contenido:**

En ese sentido, el primer capítulo se intitula "Marco Teórico sobre el ejercicio de participación ciudadana", en el cual se abordan conceptos como democracia, participación ciudadana, democracia representativa, democracia directa, políticas públicas; y se parte principalmente de tres teorías: 1) Teoría de la democracia representativa, 2) Teoría de la democracia participativa, y 3) Teoría de la democracia deliberativa. En este capítulo, se señala la importancia de la participación de los ciudadanos en el ámbito público, así como las objeciones que principalmente surgen en cada una de las teorías expuestas.

El capítulo segundo lleva como título "Marco Histórico-Normativo sobre los mecanismos de participación ciudadana", dentro del cual se realiza una línea del tiempo que relaciona los principales antecedentes en materia de participación ciudadana, para ilustrar que en México desde el siglo XVIII se han realizado prácticas de participación ciudadana que buscan legitimar la opinión pública y el consenso social. En un segundo contexto, se exponen los instrumentos normativos jurídicos que regulan los mecanismos de participación ciudadana dentro del Estado de Morelos, así como el avance cronológico de las últimas





UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



modificaciones realizadas tanto a la Constitución local como a la Ley estatal de la materia.

Asimismo, el capítulo tercero, se titula “Los mecanismos de participación ciudadana en el derecho español”, podemos observar la organización política de España, la forma en que sus leyes establecen los derechos de participación para sus ciudadanos, así como los mecanismos de participación ciudadana deliberativos que se implementan en determinadas Comunidades Autónomas con es el caso de la Comunidad de Andalucía, para lograr un acercamiento con nuevos mecanismos como las encuestas deliberativas.

De acuerdo al orden de la investigación, en el cuarto capítulo se abordan las conclusiones finales así como una propuesta susceptible de ser aplicada en el Estado de Morelos, en virtud de que se concluye que la sociedad morelense en este momento de evolución en materia de participación ciudadana –en el cual se implementa una nueva ley reglamentaria que pretende ser innovadora–, podría estar informada y concientizada de la importancia de la deliberación con mecanismos más dinámicos aún, y que se fomente la participación activa desde los Municipios, los cuales son los canales primarios de comunicación para restablecer la gobernanza del Estado.

**ATENTAMENTE**

  
**DR. DANIEL ARTURO MONTERO ZENDEJAS.**

Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Cuernavaca, Morelos a 07 de mayo de 2019.

Coordinador de la División de Estudios Superiores  
Programa de Posgrado  
PRESENTE:

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la Lic. **Samantha Elizabeth Saldaña Román**, titulado **“MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE UN ESPACIO DELIBERATIVO”**, que presenta para obtener el grado de Maestra en Derecho con Orientación Terminal en el área de Derecho Público, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo contiene un argumento problematizado; una tesis que responde al problema argumentado; un marco teórico sustentado; una estructura capitular coherente que responde a dicha tesis finalizada, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; en mi carácter de Director de Tesis, **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para que el trabajo sea sustentado como tesis en el correspondiente Examen de Grado. Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

**Pertinencia temática:**

La participación ciudadana en México, se ejerce por medio de mecanismos, con los cuales se busca fomentar la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos y la elaboración de políticas públicas; sin embargo, a lo largo del tiempo por medio de los mecanismos de participación ciudadana directa se ha buscado

UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

complementar a la democracia representativa en una continua búsqueda de la legitimación de las decisiones que son tomadas por la sociedad, tal y como lo establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando establece que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo.

Las causas principales que inciden en fomentar una mayor participación ciudadana se proponen como consecuencia del abuso del poder, crisis de legitimidad, una desconfianza en que los ciudadanos que son elegidos como representantes políticos solo perseguirán sus intereses particulares y no los de la sociedad en conjunto, aunado a otros aspectos que indirectamente afectan las relaciones políticas y los canales de comunicación tales como la corrupción, impunidad, violaciones a los derechos humanos, entre otros.

**Contenido:**

En ese sentido, el primer capítulo se intitula "Marco Teórico sobre el ejercicio de participación ciudadana", en el cual se abordan conceptos como democracia, participación ciudadana, democracia representativa, democracia directa, políticas públicas; y se parte principalmente de tres teorías: 1) Teoría de la democracia representativa, 2) Teoría de la democracia participativa, y 3) Teoría de la democracia deliberativa. En este capítulo, se señala la importancia de la participación de los ciudadanos en el ámbito público, así como las objeciones que principalmente surgen en cada una de las teorías expuestas.

El capítulo segundo lleva como título "Marco Histórico-Normativo sobre los mecanismos de participación ciudadana", dentro del cual se realiza una línea del tiempo que relaciona los principales antecedentes en materia de participación ciudadana, para ilustrar que en México desde el siglo XVIII se han realizado prácticas de participación ciudadana que buscan legitimar la opinión pública y el consenso social. En un segundo contexto, se exponen los instrumentos normativos jurídicos que regulan los mecanismos de participación ciudadana dentro del Estado de Morelos, así como el avance cronológico de las últimas



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



modificaciones realizadas tanto a la Constitución local como a la Ley estatal de la materia.

Asimismo, el capítulo tercero, se titula "Los mecanismos de participación ciudadana en el derecho español", podemos observar la organización política de España, la forma en que sus leyes establecen los derechos de participación para sus ciudadanos, así como los mecanismos de participación ciudadana deliberativos que se implementan en determinadas Comunidades Autónomas con es el caso de la Comunidad de Andalucía, para lograr un acercamiento con nuevos mecanismos como las encuestas deliberativas.

De acuerdo al orden de la investigación, en el cuarto capítulo se abordan las conclusiones finales así como una propuesta susceptible de ser aplicada en el Estado de Morelos, en virtud de que se concluye que la sociedad morelense en este momento de evolución en materia de participación ciudadana –en el cual se implementa una nueva ley reglamentaria que pretende ser innovadora–, podría estar informada y concientizada de la importancia de la deliberación con mecanismos más dinámicos aún, y que se fomente la participación activa desde los Municipios, los cuales son los canales primarios de comunicación para restablecer la gobernanza del Estado.

**A T E N T A M E N T E**

**DR. JUAN MANUEL GÓMEZ RODRÍGUEZ.**

Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.



Cuernavaca, Morelos a 0 de mayo de 2010.

**DR. VÍCTOR MANUEL CASTRILLÓN Y LUNA**  
Coordinador de la División de Estudios Superiores  
Programa de Posgrado  
**P R E S E N T E:**

En relación con el trabajo de tesis desarrollado por la **Lic. Samantha Elizabeth Saldaña Román**, titulado "**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIANTE UN ESPACIO DELIBERATIVO**", que presenta para obtener el grado de Maestra en Derecho con Orientación Terminal en el área de Derecho Público, por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos; me permito manifestarle lo siguiente:

En virtud de que el trabajo contiene un argumento problematizado; una tesis que responde al problema argumentado; un marco teórico sustentado; una estructura capitular coherente que responde a dicha tesis finalizada, con su consecuente desarrollo metodológico reflejado en la lógica de los argumentos jurídicos; en mi carácter de Director de Tesis, **OTORGO MI VOTO APROBATORIO**, para que el trabajo sea sustentado como tesis en el correspondiente Examen de Grado. Mi dictamen se fundamenta en las siguientes consideraciones:

**Pertinencia temática:**

La participación ciudadana en México, se ejerce por medio de mecanismos, con los cuales se busca fomentar la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos y la elaboración de políticas públicas; sin embargo, a lo largo del tiempo por medio de los mecanismos de participación ciudadana directa se ha buscado

UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

establece nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando establece que la soberanía nacional reside original y esencialmente en el pueblo.

Las causas principales que inciden en fomentar una mayor participación ciudadana se proponen como consecuencia del abuso del poder, crisis de legitimidad, una desconfianza en que los ciudadanos que son elegidos como representantes políticos solo perseguirán sus intereses particulares y no los de la sociedad en conjunto, aunado a otros aspectos que indirectamente afectan las relaciones políticas y los canales de comunicación tales como la corrupción, impunidad, violaciones a los derechos humanos, entre otros.

**Contenido:**

En ese sentido, el primer capítulo se intitula "Marco Teórico sobre el ejercicio de participación ciudadana", en el cual se abordan conceptos como democracia, participación ciudadana, democracia representativa, democracia directa, políticas públicas; y se parte principalmente de tres teorías: 1) Teoría de la democracia representativa, 2) Teoría de la democracia participativa, y 3) Teoría de la democracia deliberativa. En este capítulo, se señala la importancia de la participación de los ciudadanos en el ámbito público, así como las objeciones que principalmente surgen en cada una de las teorías expuestas.

El capítulo segundo lleva como título "Marco Histórico-Normativo sobre los mecanismos de participación ciudadana", dentro del cual se realiza una línea del tiempo que relaciona los principales antecedentes en materia de participación ciudadana, para ilustrar que en México desde el siglo XVIII se han realizado prácticas de participación ciudadana que buscan legitimar la opinión pública y el consenso social. En un segundo contexto, se exponen los instrumentos normativos jurídicos que regulan los mecanismos de participación ciudadana dentro del Estado de Morelos, así como el avance cronológico de las últimas modificaciones realizadas tanto a la Constitución local como a la Ley estatal de la materia.



UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MORELOS  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES



Asimismo, el capítulo tercero, se titula "Los mecanismos de participación ciudadana en el derecho español", podemos observar la organización política de España, la forma en que sus leyes establecen los derechos de participación para sus ciudadanos, así como los mecanismos de participación ciudadana deliberativos que se implementan en determinadas Comunidades Autónomas con es el caso de la Comunidad de Andalucía, para lograr un acercamiento con nuevos mecanismos como las encuestas deliberativas.

De acuerdo al orden de la investigación, en el cuarto capítulo se abordan las conclusiones finales así como una propuesta susceptible de ser aplicada en el Estado de Morelos, en virtud de que se concluye que la sociedad morelense en este momento de evolución en materia de participación ciudadana –en el cual se implementa una nueva ley reglamentaria que pretende ser innovadora–, podría estar informada y concientizada de la importancia de la deliberación con mecanismos más dinámicos aún, y que se fomente la participación activa desde los Municipios, los cuales son los canales primarios de comunicación para restablecer la gobernanza del Estado.

**ATENTAMENTE**

**DR. FRANCISCO XAVIER GARCÍA JIMÉNEZ.**

Profesor Investigador de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos.