Universidad Iberoamericana Puebla

Repositorio Institucional **http://repositorio.iberopuebla.mx**

Maestría en Derecho Público Tesis

Fortalecimiento de la participación ciudadana a través de la existencia de una ley en el estado de Puebla

Luna Tovar, Erika

2022

https://hdl.handle.net/20.500.11777/5234

http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA PUEBLA

Estudios con Reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial del 3 de abril de 1981

FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVES DE LA EXISTENCIA DE UNA LEY EN EL ESTADO DE PUEBLA

ELABORACIÓN DE TESIS DE GRADO

que para obtener el Grado de

MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO

DIRECTOR DEL TRABAJO: JULIO CESAR AVALOS HUERTA

P r e s e n t a

ERIKA LUNA TOVAR.

Puebla, Pue. 2022

ÍNDICE

Introducción---------- 4

Capítulo I. EL ESTADO---------- 10

I.1. Conceptos---------- 10
I.2. Elementos---------- 26
I.3. Evolución del Estado---------- 26

Capítulo II. EL ESTADO DEMOCRÁTICO---------- 30

II.1. Democracia---------- 30
II.1.1. Generalidades---------- 31
II.1.2. Democracia y la transformación del Estado contemporáneo-- 36
I.2. Democracia en México---------- 40
II.2.1. Constitución y división de poderes---------- 41
II.3. Democracia participativa---------- 46

Capítulo III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y EN EL ESTADO DE PUEBLA---------- 57

III.1. Participación ciudadana---------- 57
III.2. Mecanismos de participación---------- 60
III.2.1. Los mecanismos participación en la legislación Federal------- 62
III.2.2. Los mecanismos participación en la legislación del Estado de Puebla---------- 67

Capítulo IV. CONSIDERACIONES PARA LA CREACIÓN DE UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA--- 73

IV.1. Disposiciones preliminares o generales---------- 78
IV.2. Disposiciones principales---------- 82
IV.2.1. Principios---------- 82
IV.2.2. Las competencias y los órganos encargados de su aplicación-- 83
IV.2.3. Las obligaciones, prohibiciones o permisiones de los particulares---------- 84
IV.2.4. Las reglas procesales---------- 85
IV.2.5. Las sanciones eventuales y las reparaciones---------- 91
IV.3. Disposiciones finales---------- 91

Capítulo V. CONCLUSIONES---------- 92

Bibliografía---------- 109

Anexo. PROPUESTA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA---------- 118

INTRODUCCIÓN.

En la conceptualización doctrinaria del Estado, se identifican los elementos básicos: territorio, población y poder. A lo largo de los años, las múltiples relaciones entre estos dos últimos elementos, presentan un dinamismo de importancia vital para el propio Estado, y permiten apreciar aspectos que han llevado a la adopción de un sistema de gobierno democrático, la cual se encuentra vigente en el Estado contemporáneo.

Las transformaciones que se han documentado del Estado, consideran una serie de cambios, que permiten presentar al Estado democrático, el cual reconoce al poder soberano como propio del pueblo, en donde sus integrantes emiten su sufragio para elegir dentro de ellos a las personas que los representen y apelen por el desarrollo social y humano de sus habitantes. Así se establece un sistema gobierno democrático representativo.

Sin embargo, en México, al igual que en muchas partes del mundo, la democracia representativa, ha tenido un déficit para con la sociedad que la ha adoptado. Se percibe, en la mayoría de los casos, insatisfacción ciudadana con la implementación de políticas públicas tendientes a la búsqueda del desarrollo personal y de las comunidades.

Dentro de las formas de Estado que propone Norberto Bobbio (2007), considera que la figura del Estado liberal tiene características distintas a otras formas de Estado, que permiten en mayor medida el establecimiento de la democracia como forma de gobierno; al mismo tiempo, reconoce la existencia de diversas deudas respecto a las expectativas y las realidades que se presentan en los habitantes de los Estados que cuentan con esta forma de gobierno. Parte de ello, se encuentra implícito en el desarrollo del Estado liberal, el cual ha dado paso, con posterioridad, al Estado neoliberal.

El Estado neoliberal tiene como base la liberalización en materia de economía, fomentando de este modo el libre comercio, a partir de una desregulación, la privatización, reducir el gasto social y fortalecer la asociación contractual para

llevarlas a defender la libertad de la empresa y una casi nula intervención del Estado, lo que produciría una crisis. Entiende que la administraciónn privada es más eficiente y adecuada que la administraciónn pública, lo que conduce a la privatización, restringiendo las atribuciones del Estado. En tanto la sobrerregulación o la restricción de recursos al gasto e inversión social, se consideran necesarias.

El neoliberalismo, como modelo económico y social, plantea de fondo la búsqueda de una "nueva democracia" la cual resulta potencializada con la tecnocracia; es decir, va más allá de la visión liberal clásica en la cual se pasa de una democracia protectora (David Held, 1995), a una democracia de visión tecnocrática, consustancial con los planteamientos y estrategias de la modernización y reforma del Estado en general, y que en el neoliberalismo, se presenta al incorporar a expertos en el conocimiento del mercado, es decir esos tecnócratas para salvar al Estado y su democracia del intervencionismo en la economía y hasta llegar a una función decisional.

Durante gran parte de la segunda mitad del siglo anterior, la democracia en México, significó la presencia y consolidación durante varios años de un partido hegemónico; al cual se sumó en las últimas décadas la presencia del neoliberalismo, el cual trascendió a la alternancia de partidos políticos que arropaban a los ejecutivos federales entre los años 2000 y 2018. Independientemente del presidente en turno en estas alternancias, mantuvieron en la mayor parte de sus políticas el carácter macroeconómico enfocadas a los lineamientos propios del neoliberalismo, lo que propició sendas distintas para la política económica y la política social, impulsando a la primera, con la desregulación de los mercados y disminuyendo los recursos para la segunda de ellas, lo que no permitió el equilibrio relativo entre desarrollo económico y aspiraciones sociales (Torres y Rojas, 2015). Esto pudiera ser el resultado donde se considera que cualquier iniciativa política surge de la acción de la élite, al igual que la regulación de los temas políticos, ajena a la voluntad de los votantes, sus representados; y que se vale de sus funciones de representatividad para la obtención de un beneficio propio a sus intereses. Esto debilitó la legitimidad de los grupos en el poder, las

acciones realizadas dejaban de ser afines a la voluntad soberana de los ciudadanos, generando cuestionamientos a los principios y la finalidad propia de la democracia en nuestro país.

Esta divergencia en la funcionalidad del depositario de poder para con la sociedad trae consigo diversos problemas de carácter general, los cuales en la mayoría de las ocasiones son producto de una estructura institucional inadecuada que se aleja de la consecución de los ideales, principios y valores de la democracia contemporánea (Cardenal, 2012) o de la falta de interés de sus actores en la consecución de ello.

Lo anterior, son distintas actuaciones de gobierno que resultan en un detrimento de la idea de la democracia en la cual se estima *que el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad* (Schumpeter, 2012: 4), esta organización del Estado es la mayormente aceptada por el pueblo, derivado de que las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación ciudadana directas o indirectas.

Es por ello que independientemente de las figuras de representatividad, la democracia debe promoverse y defenderse por el propio Estado. A nivel latinoamericano, México y los países integrantes de la Organización de Estados Americanos, aprueban la Carta Democrática Interamericana, como parte de su Asamblea General celebrada en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001. Establecieron que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla; además, destaca su papel esencial para el desarrollo social, político y económico de los Estados[1].

En el mencionado documento, también se prevé la relación estrecha de la democracia, y derechos humanos, al considerar a la democracia como "*indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente,*

[1] Artículo 1 de la Carta Democrática Interamericana.

consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”[2].

Es por ello que es necesario contar con diversos medios que consoliden a la democracia, otorgando una mayor participación a la población, con los que se incremente su aporte, al intervenir, de forma organizada, en el quehacer político en los asuntos públicos que impactan a sus comunidades; lo cual permitirá que no solo los representantes sean quienes tomen y ejecuten esas decisiones de manera apartada de la sociedad y de su realidad; pero al mismo tiempo, existan otros medios que procuren establecer las medidas necesarias de control para que las autoridades ciñan sus decisiones y acciones, a lo establecido por la norma legal, la cual deba ser también el resultado de la voluntad de la población y esta actúe en beneficio de su desarrollo, dentro de un verdadero Estado Constitucional de Derecho. La posibilidad de una democracia distinta a la elección de sus representantes, pero que permita a la sociedad formar parte de decisiones políticas que les atañen, que encuentre sus fundamentos en la consulta previa y la decisión común en cada asunto inherente al gobierno de la comunidad.

Lo anterior, presenta, entre otros, cuestionamientos: ¿El Estado mexicano está conceptualizado para el impulso de una democracia distinta a la representativa? ¿Existen los medios qué permitan participar a la sociedad en la toma de decisiones?, ¿Hay condiciones políticas para aplicar estos medios y aceptar sus resultados, que vinculen realmente a las acciones de gobierno?

El presente documento, tratará de ofrecer alguna respuesta a las interrogantes anteriores, pero en específico a establecer sí el sistema normativo del Estado mexicano y en el Estado de Puebla, se contemplan distintas formas en las que la población participe en el quehacer político del Estado.

Para esto, en el primer capítulo se expondrán distintos conceptos de Estado, específicamente aquellos que lo tratan de explicar a partir de una óptica social además de las que corresponden a las teorías jurídicas por las que podemos

[2] Artículo 7 de la Carta Democrática Interamericana.

concebir al Estado constitucional de Derecho, las cuales contribuyen a la presencia de la democracia como forma de gobierno.

Posteriormente, en el segundo capítulo, se observará lo relacionado con la democracia, y sus transformaciones dentro del Estado, las cuales van de una democracia representativa, a la necesidad de establecer una democracia participativa.

En razón al incremento de la población y la complejidad social, la democracia representativa presenta déficits en México y en otras partes del orbe, distintos países en los que se encontraba establecida esta forma de gobierno. Por lo que ahora la democracia requiere de la presencia de la sociedad a través de su mayor intervención en la vida pública, para lo cual se requiere de la apertura hacía una democracia participativa.

En el tercer capítulo, se expondrán algunos de los mecanismos de la participación de que dispone la Constitución Federal y la propia del Estado de Puebla; pudiéndose determinar que la presencia de estos mecanismos, puedan aportar al desarrollo de la democracia en nuestro país, y cimentar la creación o consolidación de una estructura institucional que incorpore a la población en la vida pública con la toma de decisiones, más allá de la elección de representantes.

También se observará que el ejercicio de estos mecanismos de participación robustece la vinculación Estado-Sociedad, en donde las autoridades sirvan como un promotor de la integración social. Esto permitirá consolidar el desarrollo de espacios públicos autónomos diversificados y de procedimientos de formación democrática de la opinión y la voluntad política, institucionalizados en términos del Estado Constitucional de Derecho. En estas circunstancias, se desarrollaría una cultura política con vocación social, y mecanismos independientes, oponibles ante arbitrariedad del poder administrativo que ha caracterizado al período neoliberal (Habermas, 2005).

Asimismo, y por lo que hace a la legislación local en Estado de Puebla, se advierte la carencia de una ley que reglamente los mecanismos establecidos en la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla: *plebiscito*, *referéndum*[3] *iniciativa popular*[4], y la *consulta popular*, que se prevé en el normativo 143 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; estableciéndose su diferencia con la figura de *consulta ciudadana* como parte de la participación ciudadana que considera la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

Acorde a esta laguna legislativa, en el cuarto capítulo del presente documento anexo las bases que, derivado del análisis del presente trabajo, se deban considerar en un ejercicio legislativo y pueden abonar para la creación de una nueva normativa con la que el Gobierno Estatal instrumente mecanismos para el fortalecimiento de la democracia y de la participación social, distinta a la establecida dentro de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, toda vez que resulta una función necesaria del Estado democrático la creación de ordenamientos legales que instrumenten los mecanismos necesarios en aras de estrechar el acompañamiento de los ciudadanos con las autoridades para la toma de decisiones, a fin de procurar y consolidar el desarrollo social y humano en Puebla y en México.

Finalmente ofrezco un capítulo de conclusiones en el cual se infiere a la participación ciudadana, como coadyuvante a la presencia del régimen democrático en nuestro país, ya que, en conjunto con los distintos canales y mecanismos para escuchar a la ciudadanía, se le reconoce y permite el derecho a ser parte en los asuntos públicos y en la toma de decisiones. También se exponen consideraciones básicas que son necesarias para que esta participación tenga oportunidad de ser sostenible como parte del sistema democrático; siendo estos el respeto y protección a los Derechos Humanos; normativa e Instituciones adecuadas; el acceso y difusión de la información pública, y la existencia de una confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas. Por último, se puntualiza la carencia de una normativa en el Estado de Puebla en materia de participación ciudadana.

---

[3] Artículo 20, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
[4] Artículo 63, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

CAPÍTULO I. EL ESTADO.

I.1. Conceptos.

El Estado representa un concepto necesario a exponer y conocer para el presente trabajo, exponiéndose algunos conceptos que han configurado la institución estatal contemporánea. Su estructura e instituciones, han acompañado este cambio y hacen propicia la incorporación de distintas formas de gobierno como el de la democracia, que de manera conjunta con un estado en particular permiten la incorporación de la sociedad en el ejercicio del poder.

Abraham Zamir Bechara Llanos observa como la divergencia y convergencia de planteamientos que presentan en torno al concepto del Estado, han permitido la creación de diferentes teorías que buscan investigar la específica realidad de la vida estatal que nos rodea, en la aspiración de comprender la estructura y función actuales del Estado, con o sin sus aspectos históricos y los tendientes a determinar su futuro. Lo que hace énfasis en la importancia de la figura del Estado, que a través de su exposición y entendimiento permite conocer que en sus elementos que lo conforman servirán para establecer su relación en las tareas de la población, respecto de la potestad administrativa o puestos de poder, así como su distribución y ejercicio.

Como se puede apreciar, los diversos enfoques que han estudiado la figura del Estado representan puntos de vista singulares, distintas realidades, en donde cada una de ellos devela los aspectos que lo componen. El Estado requiere para su estudio el análisis de los aspectos que ayuden a explicar su concepto, es por esto que los teóricos han enfocado el análisis respecto de puntos diversos como su origen, su evolución, la estructura de estos, su justificación, su funcionamiento y su finalidad. Atendiendo a esta gran variedad en la conceptualización del Estado, se establecerá dos de las principales connotaciones, las cuales pueden considerarse como de mayor interés para la figura de la participación social, dentro del Estado. La presentación del concepto del Estado a partir de un punto de vista de la sociología, la cual, como se expondrá más adelante, permite conocer el papel de

las relaciones de las personas, cualquiera que sea ésta, incluyendo las que conllevan el *poder*, ya sea en su detentación, ejercicio, distribución, por mencionar algunas.

Por otro lado, el Estado analizado desde una visualización jurídica, que permite otorgar una dimensión distinta al presentar una mayor formalidad y certeza que establezcan un sendero menos arbitrario, con el que se regulan las actuaciones de las personas en su carácter de particulares o autoridades consolidando sus derechos y limitando sus actuaciones.

El Estado desde un punto de vista social.

Es de interés exponer que la figura del Estado se trata de definir partiendo desde la naturaleza social del hombre, que lo impulsa para establecerse en el ámbito de lo social, y que el Estado aparece como producto de una agrupación organizada políticamente. Partiendo de un punto de vista sociológico se puede establecer que la persona por propia naturaleza, tiene el impulso de convivir con otras personas, y de esa manera establecer grupos. En un sentido amplio, el *Estado* es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana, y al examinar a la sociedad humana, encontramos que al interior del Estado existen otros grupos sociales; en los que cada persona se relaciona con otras en asociaciones de distinto orden: familia, iglesia, sociedades civiles y mercantiles. Todas estas instituciones son grupos de personas asociadas, pero vemos que una persona, esta a su vez interactúa con otros grupos distintos, y le permite agruparse, asociarse en estas otras instituciones. Es decir, además de constituir una familia puede ser socio en una empresa e integrante de una fundación o de sociedades deportivas, culturales, de sindicatos, universidades, entre otros. De igual forma, en vista de otro fin específico, se asocia o resulta asociado con sus semejantes de una manera más amplia y constituye el grupo social creando una complejidad en relaciones las cuales en conjunto podemos llamar Estado.

Aristóteles considera que la dimensión individual del hombre expone el ideal más elevado, la vida teorética o contemplativa de la verdad, se sitúa en el ámbito del

hombre individual. Por otro lado, la vida racional se desarrolla, por tanto, a nivel individual, pero sólo es posible en comunidad. Por lo que se concluye que, la felicidad a la que aspira el hombre sólo es posible cuando existe un verdadero desarrollo de su naturaleza a la vez individual y social. (Aristóteles, 1988)

De igual forma, Marx siglos más adelante, muestra empatía con el pensamiento del filósofo griego, al referir que “Si el hombre es, por naturaleza, un ser social, sólo puede desarrollar su verdadera naturaleza en la sociedad y el poder de su naturaleza no deberá medirse por el poder de los individuos privados sino por el de la sociedad” (Marx, 1845: 138). Siendo así, la condición social del individuo resulta necesaria en su desarrollo propio y en general de sus actividades, permitiendo conformar estructuras sociales, que han evolucionado a lo largo de la historia.

Con un rol social primario, es considerada a la familia; agrupación mínima que, al paso del tiempo, y contexto que representa el medio ambiente en diversas latitudes, permitió el desarrollo de ciertas formas de organización como las tribus, hordas, gens, clanes, entre otras formas asociativas.

El desarrollo de las agrupaciones sociales ha dado lugar a una estructura mayor, la que hoy en día conocemos como Estado. La conformación de estos grupos puede radicar en distintos aspectos e intereses, como los de protección al interior y frente a otros grupos que los puede llevar a la conquista de sus espacios, o la imposición de sus propios intereses.

Los autores que entendieron al Estado como una asociación u organización, presentan teorías en donde el Estado coincide e identifica con la sociedad en sí, por lo que se deja fuera a la institución de gobierno.

Para ellos, el Estado es producto de dos escenarios: un acuerdo hecho por individuos o por un grupo que se impone sobre otros grupos sociales. En la primera de esta dualidad de planteamientos, el Estado surge como resultado de un pacto entre los miembros de una comunidad humana determinada; siendo su más pura formulación en las teorías el contrato social, en la que destacan autores como

Hobbes, Locke y Rousseau (Martínez, 2011). En la segunda, se trata de una asociación en la que existe una dominación en la cual ciertos grupos controlan otros grupos dentro de un territorio determinado.

Con lo anterior, al paso del tiempo surgieron críticas y observaciones a estas teorías, surgiendo nuevas que procuraban el aporte de los aspectos distintos, que presentaron al Estado como una dimensión abstracta abarcando otras dimensiones de la sociedad, considerando la dualidad *Estado - sociedad civil*. La influencia respecto de la corriente socialista, de la cual, si bien han existido diversos teóricos, en el presente apartado destacamos los aportes trazados por Friedrich Hegel y Karl Marx, quienes realizan aportes mayores para entender la importancia del factor social, lo cual permitirá explicar la figura del Estado.

Hegel, como principal impulsor, retoma los elementos de la asociación, pero con él la figura del Estado ahora se vuelve una "esfera social" en las que unas veces protege, y en otras se opone a otras esferas sociales. Este nuevo planteamiento obedece al ascenso del capitalismo, del cual el autor presentó una postura crítica; y que dio como resultado que el concepto de sociedad civil usado por las teorías del contrato social para designar a la sociedad que surge del Estado de naturaleza a través de un contrato, adquiera un sentido distinto, al contraponerlo al Estado y a la familia, considerando a estas tres "esferas" los tres momentos de vida ética (Cortes, 2012).

Llegamos al segundo punto de vista acuñado en la teoría social, representados por Marx, en donde se continúa más allá a la crítica al capitalismo que realiza Hegel. Aquí el Estado se entiende como un organismo distinto a la sociedad, el cual opera a través de su institucionalidad gubernamental, administrativa y coercitiva.

El alemán de origen judío Karl Marx presenta una crítica al concepto de Estado de su connacional, al considerar que la teoría del Estado que presenta de Georg Wilhelm Friedrich Hegel, al considerarla idealista, ya que nace de una abstracción donde dice que la sociedad civil resulta ser solo un mito. Marx rechaza duramente este modelo. La de un Estado que es capaz de reordenar armónicamente las

contradicciones sociales, una disidencia interna entre los ideales del obrero y la realidad del burgués, representa el engrandecimiento de la sociedad capitalista. Con ello, Hegel pretendía encontrar un sistema de mediaciones que permitiera mantener unida la relación la sociedad. Marx critica la posibilidad misma de estas mediaciones al sostener que la clase terrateniente, la burocracia y la burguesía interpondrán sus intereses particulares sobre el Estado, o éste se presentará como una fuerza opresiva que anule estos beneficios para la burguesía.

Con Marx el Estado es un instrumento de la clase dominante o en el mejor de los casos refleja la relación de fuerzas entre distintas clases sociales, en donde al final cedería en favor de la clase dominante económicamente, la burguesía. Entiende al Estado como reino de la dominación, y no como reino de la razón que propuso Hegel. Es la separación de la sociedad entre una esfera de intereses particulares y otra que coliga lo general, que produce el desgarramiento en el individuo, lo que genera la necesidad de mediaciones.

La visión de Marx presenta al Estado caracterizado por la conflictividad social. No existe un interés general o universal. Se trata solo del interés común de un grupo que es presentado como de toda la sociedad. "*El Estado es necesario para poder presentar el interés particular como interés general: una ilusión bajo la forma de Estado*" (Marx y Engels, 1968: 35-36).

En este orden de ideas, para Marx "…*el Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes y en la que se condensa toda la sociedad civil de una época, se sigue de aquí que todas las instituciones comunes tienen como mediador al Estado y adquieren a través de él una forma política*" (Cortes, 2012: 70-71).

En los últimos años, la corriente social predominante se basa en Max Weber, quien analiza la emergencia del Estado burocrático-administrativo, definiéndolo principalmente en relación a la exclusividad que tiene sobre el uso legítimo de la fuerza. Weber, considera al Estado como "*aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio -el territorio es un elemento distintivo-, reclama -con*

éxito- para sí el monopolio de la violencia física legítima. Lo distintivo de nuestro tiempo es que a todas las demás asociaciones e individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado lo permite. El Estado es la única fuente del derecho a la violencia" (Weber, 2004).

Con Weber, resulta interesante la influencia, en sentido negativo o positivo, de la obra de Marx, en la que Parsons menciona en su obra: "*Indudablemente, el principal punto de partida del tratamiento descriptivo de Weber fue Marx. Los escritos de Marx y las exposiciones del capitalismo y del socialismo que giraban en torno a ellos estaban causando una profunda impresión en Alemania en el periodo formativo de Weber, pero, típicamente, se trataba del Marx "histórico" y no del Marx más estrechamente vinculado a la teoría económica clásica. En muchas de las categorías descriptivas aplicadas al sistema capitalista, Weber concurre con Marx*" (Parsons, 1968: 626).

Posteriormente, a fines de los años ochenta Joel S. Migdal (2011) propuso su enfoque teórico para el estudio del Estado, el cual denominó "*El Estado en la sociedad*". Para lo cual el autor realiza un análisis, de algunos casos específicos de Estados en desarrollo que se ubican dentro de los continentes asiático y africano.

En su propuesta del Estado en la sociedad pone el acento en la existencia de múltiples interacciones sociales conflictivas, una diversidad de orientaciones formales e informales respecto a cómo actuar, en donde el fracaso del Estado no depende sólo de sus deficiencias, ya sean estas las políticas mal diseñadas, funciones incompletas o recursos insuficientes, sino también de las características de las otras agrupaciones presentes en la sociedad, las cuales pueden ser, *discretas*, *contenciosas* o *subversivas*. Las sociedades están frecuentemente constituidas por autoridades fragmentadas y disputadas, y hay más desacuerdos y disensos que acuerdos. Migdal (2009) enfatiza al Estado como reflejo de la sociedad, toda vez que considera que *la estructura social, en particular la existencia de numerosas organizaciones que ejercen un control social efectivo, tiene un efecto decisivo sobre la posibilidad de que el Estado expanda mucho sus capacidades. La fuerza de otras organizaciones sociales influye en las prioridades de los dirigentes*

del Estado y, por último, en las habilidades de los organismos del mismo para imponer leyes e implementar políticas.

Situando en la contemporaneidad de los países como México, esta última teoría pudiera presentar los aportes necesarios para comprender de manera analógica el papel de los partidos políticos, iglesias, grupos económicos distintos que a lo largo de los años se han establecido como un poder de hecho, en las que aminora la importancia de la sociedad, de la mayoría, y utilizan la organización del Estado para lograr imponer su condición de reguladora general. En donde sin la utilización de mayores actos de violencia como los que alude el autor en sus experiencias en África y Asia, se han valido del empleo de medios de comunicación, hasta de la estructura del Estado para su aprovechamiento; es decir, el Estado, ha sido utilizado como un medio para el enriquecimiento de familias y hombres poderosos.

Sin lugar a duda, los aportes de las teorías sociales resultan de interés, y permiten conocer los aspectos que contribuyen a la presencia del Estado en la actualidad, toda vez que se debe reconocer que la existencia de un plano de subordinación considerando los aportes que otorga para entender la naturaleza de la participación social.

El Estado Constitucional de Derecho.

Por otro lado, las teorías jurídicas que han surgido para entender al concepto de Estado, presentan la importancia de los sistemas jurídicos, los cuales darán vida y dotarán de estructura al Estado. El aporte de estas teorías permite comprender la evolución de los procedimientos de ejercicio del poder.

En la historia de los distintos pueblos clásicos, como los propios de la Grecia y Roma antiguas, se observa que el contenido histórico, sus distintas etapas o periodos, se desarrollaron de la mano con el orden jurídico propio, que les permitió adecuarse conforme a los hechos sociales existentes, o en los que buscaban intervenir. Esto es, que en las historias de estos pueblos existe una correlación entre los hechos sociales y el Derecho aplicable para distintos actores de la sociedad o

para la creación y soporte de instituciones. De ello, distintos autores han tratado de explicar la naturaleza del Estado a la luz de los sistemas jurídicos creados, siendo Hans Kelsen el principal promotor del entendimiento del Estado a partir de un sistema jurídico y con el que se aleja del punto de vista de la sociología.

Kelsen (1996) concibe al Estado *como ordenamiento jurídico,* nos acerca a la teoría pura del derecho construida a partir de una norma fundamental como base del sistema jurídico. En este modelo una norma es válida sólo cuando fue producida por un poder jurídico autorizado para ese propósito por una norma válida preexistente. En esta concepción siempre hay un poder superior que crea y autoriza a los poderes inferiores. En lo alto del sistema está la norma fundamental que no es producida, que no es positiva y que cumple con una doble función: cierra el sistema y dota de validez a todas las normas del ordenamiento jurídico. Esta visión le lleva a concebir al Estado y a todas sus partes como fenómenos jurídicos. Desde esta visión se antepone el derecho al poder.

Partiendo de ello, han existido diversas maneras posibles de concebir jurídicamente al Estado (Vilhena, 2007) siendo algunas de estas las siguientes:

En la primera de ellas, el Estado es considerarlo como *objeto* (Gago, 2004: 255-312), como establecimiento, en ella se hace de manera previa una separación interna de dos elementos que existen en el mismo Estado, los dominadores y los dominados, puesto que el objeto supone la existencia de un sujeto al cual referirlo, y entonces los dominados son el objeto de la autoridad. Pero sólo es posible concebir a un Estado como objeto de un sujeto: como un grupo sometido a la propiedad de otro u otros. Dentro de estas teorías que consideran al Estado como objeto, podemos colocar también las teorías absolutistas y patrimonialistas. Esta corriente puede permitir explicar la realidad de determinadas agrupaciones políticas históricas, pero es imposible que nos explique al Estado moderno, que está formado por gobernantes y gobernados, siendo ambos sujetos activos del Estado, no son objeto -los gobernados- de la actividad de la autoridad, sino que unos y otros intervienen activamente para formar la realidad del Estado; de las relaciones entre

Gobierno y particulares y de éstos entre sí surge precisamente el Estado. No podemos separarlas y considerarlas a una como sujeto y a otra como objeto.

Como una segunda opción que se presenta en las doctrinas jurídicas, existen las que conciben la naturaleza del Estado como *relación jurídica* (Soriano, 1990: 33-78). Por lo que hace a esta teoría, si bien se explica al Estado con base a las relaciones existentes entre gobernantes y gobernados, por otro lado, no logra explicar el hecho de que las instituciones estatales permanecen, no obstante, los cambios de las personas. No puede explicar la unidad permanente del Estado. En la realidad en el Estado existen tantas relaciones como sujetos de ellas, y cada cambio entre los gobernantes o gobernados significa la creación de nuevas relaciones. Entonces, al cambiar estas relaciones desaparecería un Estado para dar lugar al nacimiento de otro. Esa misma objeción puede hacerse a la teoría que explica al Estado a través de las relaciones de los órganos estatales con los individuos y de los órganos del Estado entre sí. No explican por qué, a través de los cambios que, en una realidad sociológica del Estado, permanece este como una unidad activa, y para rebasar esta objeción, tienen que recurrir a ficciones o síntesis mentales para tratar de explicar al Estado. Tratan de concebir la naturaleza del Estado como una ficción jurídica y entonces adoptan una posición negativa en lo que respecta a su realidad. Niegan implícitamente la realidad del Estado, puesto que afirman que sólo puede pensársele como una ficción jurídica. El error más grande de esta teoría es que no puede decir de dónde proceden las relaciones jurídicas del Estado.

Otra más de las propuestas jurídicas para entender al Estado, son las que conciben a éste como *sujeto de Derecho*. En este apartado encontramos las doctrinas que asignan al Estado una naturaleza de sujeto de derecho. El ser sujeto de derecho es una cualidad que el Derecho atribuye a un ser; no es algo esencial que exista dentro de la naturaleza, sino que esa cualidad le viene de su reconocimiento por el orden jurídico; es decir, la personalidad jurídica es una creación del orden jurídico.

El sujeto de derecho por excelencia es la persona humana, pero además de ella existen personas jurídicas de otro orden, gentes que tienen una sustantividad especial y se les atribuye también derechos; son entes a quienes se les considera con una personalidad jurídica o moral, tales como son las sociedades mercantiles o civiles.

En igual forma, el Estado como una entidad moral, es sujeto de derecho en cuanto el orden jurídico la atribuye una personalidad jurídica, y al atribuirle esa personalidad, también le da derechos, y de la misma forma lo concibe como sujeto a obligaciones. Estas atribuciones y obligaciones son hechas a un ser real; en la que su misma realidad es la que impone al jurídico la necesidad de considerarlos sujetos del mismo. La personalidad jurídica no es sino una cualidad necesaria de la realidad de las personas morales.

Al respecto el filósofo alemán Georg Jellinek (De la Villa, 2016) considera que el hecho de que el Estado tenga en su base una serie de relaciones humanas en cambio constante, no impide que se le pueda pensar como unidad sintética, sin que, de acuerdo con su teoría del conocimiento, sea posible determinar si existe posibilidad de investigar si hay relación entre esa idea y la realidad. También sostiene que el hombre tampoco puede considerarse siempre como idéntico a sí mismo, sino que constantemente está sometido a un cambio; pero que, no obstante, por medio de una abstracción puede pensarse como unidad. De ello, al considerar al Estado por medio de una síntesis o abstracción como unidad, resulta la posibilidad de considerarlo como persona, como sujeto de derechos; de la misma manera que las personas, por una síntesis mental, puede ser considerado como unidad. Con todo ello, esta corriente dentro de las teorías jurídicas afirma que el Estado, en su calidad de persona jurídica, puede ser sujeto de derechos, pues se trata de un ser con capacidad para recibirlos y ejercitarlos. Las aportaciones posteriores al posicionamiento de Jellinek, han discernido al establecer que el hombre como persona humana es única e invariable, idéntica a sí mismo, no obstante, los cambios en el contenido de su conciencia y en la estructura celular de su cuerpo material. Por lo que, en unidad y realidad del Estado, al igual que en el

hombre, se puede conocer, no por medio de síntesis mentales como sostiene Jellinek, sino dilucidando su misma sustancia real, es decir, podemos conocerlas en sí mismas. Esto implica que el Estado -no en forma ficticia- realmente, es sujeto de derechos, pero esta cualidad no integra su naturaleza, sino que es una consecuencia de ella. Esto implica que la realidad del Estado tiene que ser explicada en forma más amplia para determinar después sus cualidades. En años más recientes, Norberto Bobbio, uno de los principales tratadistas ha presentado un análisis por demás interesante respecto a la figura del Estado.

Bobbio da una definición que nos permitirá establecer y abordar el siguiente apartado: "*El Estado puede ser definido como el detentador del poder político y, por tanto, como medio y fin de la acción política de los individuos y de los grupos en conflicto entre sí, en cuanto es el conjunto de las instituciones que en un determinado territorio disponen, y están capacitadas para valerse de ella en el momento oportuno, de la fuerza física para resolver el conflicto entre los individuos y entre los grupos"* (Bobbio, 1985).

La norma jurídica nos dice cuándo a una persona se le puede imputar una conducta como tal o cuándo se le debe imputar una conducta como a un órgano de una persona distinta.

De manera que es la norma jurídica la que confiere el carácter de persona jurídica; por eso la persona jurídica es un concepto esencialmente normativo con el cual debemos entender un conjunto de normas que vinculan el comportamiento humano y que esto es así gracias a la referencia a un centro común de imputación el cual es determinado por el mismo ordenamiento jurídico. (Kelsen, 2008)

Si consideramos el conjunto de normas como personificación total del ordenamiento jurídico, arribamos al concepto del Estado como Estado Constitucional y que posteriormente, con el surgimiento del Estado de Derecho, resultará en la mejor de las bases para la presencia de la democracia.

Lo anterior resulta de la idea que se encuentra presente desde la antigua Grecia, la cual tenía una finalidad que estaba trazada conforme a las necesidades de organización política de las ciudades-estado; pero sería hasta el siglo XVIII cuando se presente el concepto de constitución escrita, con una finalidad mayor para consagrarse como la norma suprema siendo el eje del orden jurídico estatal, y cuyo concepto contemporáneo es producto de distintos cambios en su historia, en los que se destacan los siguientes: (Carbonell, 2015)

Primero: aunque su principal finalidad es instaurar al Estado federado e independiente de la Corona inglesa, la Constitución estadounidense, producto de la Convención Constitucional de Filadelfia, resulta ser el documento que da inicio al concepto actual de Constitución y del Constitucionalismo.

Segundo: en Francia, la adopción a nivel constitucional de ciertos derechos del hombre y el ciudadano para la primera Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791.

Tercero: las enmiendas promulgadas el 15 de diciembre de 1791 a la Constitución estadounidense, cuyo objeto es incorporar en ésta norma superior ciertos derechos y libertades personales y ciudadanas;

Cuarto: la instauración del primer sistema de control de constitucionalidad de leyes en su versión de *control difuso*, producto de la resolución emitida por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, en 1803,

Quinto: el modelo de *control concentrado* -y abstracto- de constitucionalidad como una aportación doctrinaria creada por Hans Kelsen en 1920;

Sexto: la aportación nacional al Constitucionalismo con el reconocimiento de los derechos sociales de campesinos y de trabajadores los cuales se consagran en los artículos 27y 123 de la Constitución Federal.

Estos elementos formulan las bases del constitucionalismo, el cual se enriquece con el pensamiento democrático, los cuales abonan para destacar el *principio de*

supremacía constitucional, y para incorporar a los derechos fundamentales o derechos humanos, que permiten al menos ser una limitación del poder político y a la defensa de las libertades individuales. Considerando esto, Luigi Ferrajoli (2011:16) conceptualiza al Constitucionalismo en los siguientes términos:

"… el constitucionalismo, como sistema jurídico, equivale a un conjunto de límites y vínculos, no sólo formales sino también sustanciales, rígidamente impuestos a todas las fuentes normativas por normas supra-ordenadas; y, como teoría del Derecho, a una concepción de la validez de las leyes ligada ya no sólo a la conformidad de sus formas de producción con las normas procedimentales sobre su formación, sino también a la coherencia de sus contenidos con los principios de justicia constitucionalmente establecidos."

La Constitución federal de 1917 establece en su artículo 133 el principio de la *supremacía constitucional*, en tanto el artículo 1º establece el goce de los derechos humanos de las personas que estén reconocidos en la propia Carta Magna y en los tratados internacionales en los que México sea parte. Lo anterior, permite al Estado Constitucional de Derecho una mayor y mejor vinculación respecto a la forma de gobierno democrática, la cual, como se observará posteriormente, implica la contención de los abusos en el ejercicio del poder, el cual se prevé dentro del principio de *supremacía constitucional*, con ello la constitución democrática se vuelve una concatenación expansiva de normas-principios bajo la cual todos los actos de autoridad deben legitimarse, todas las normas derivadas deben quedar conformes y todos los derechos se tornan en la finalidad de la sociedad-Estado.

Múltiples críticas se han presentado a la conceptualización jurídica del estado, en especial hacía Kelsen, pues al dejar fuera aspectos externos al derecho, no permiten una idea completa de la complejidad de esta figura.

No obstante lo anterior, Kelsen en años posteriores a su *Teoría General del Estado*, presenta una mayor apertura en el entendimiento del Estado moderno, al reconocerlo como una expresión específica de la dominación política.

"*El órgano estatal que realiza una tarea distribuida se convierte, como titular de la función jurídica centralizada, en funcionario del Estado. Tal es el órgano jurídicamente calificado en determinada forma. La evolución que está ligada al tránsito de la economía natural a la monetaria, supone un fisco del Estado, que es un patrimonio central, cuya provisión y empleo, incremento y merma, son regulados en forma especial, y por el que son remunerados los órganos empleados del Estado, del mismo modo que se pagan los gastos de su actividad*" (Kelsen, 1982, 41).

Aquí, a principios de los años ochenta, reconoce que hay concentración creciente del poder de coacción en manos del Estado y es lo que caracteriza al Estado moderno. El ejercicio de la dominación, que en el Estado moderno coincide con la ejecución de los actos jurídicos.

Además muestra que el paso de una economía natural a una monetaria es una condición para el desarrollo de funcionarios especializados, y que, además de la concentración de los medios físicos de coacción, parece importante también el desarrollo de un monopolio fiscal. En el Estado moderno ya no son las personas lesionadas en sus intereses las encargadas de buscar compensación; hay un tercero que se encarga de ello.

De esta manera, la diferencia entre las sociedades sin Estado y aquellas con Estado, es el grado de concentración de los medios físicos de coacción en un territorio dado y con respecto a un conjunto específico de conductas. La regulación estatal, es decir, la regulación jurídica, no pretende valer en todas partes, ni concentra todas las relaciones humanas. El Estado tiene la capacidad, no limitada por algún orden jurídico superior, de extender su validez tanto en el aspecto territorial como en el material. Y en donde, a decir de Kelsen (2008), al aplicarse la sanción no siempre es necesario utilizar la fuerza física; sólo en el caso de que haya resistencia por parte del sujeto sancionado. "*Un orden social que trata de provocar una conducta deseada mediante el establecimiento de esas medidas recibe el nombre de orden coactivo. Tiene carácter porque amenaza los actos socialmente dañosos con medidas coercitivas y aplica tales medidas*".

De ahí pues, que para Kelsen el Derecho es "*la técnica social que consiste en provocar la conducta socialmente deseada a través de la· amenaza de una medida coercitiva que debe aplicarse en caso de un comportamiento contrario*" (Kelsen, 2008, 54).

Para Kelsen y Weber, la concentración y el uso de la fuerza en el actor Estado es el elemento distintivo de la dominación estatal. Weber (2006) describe la dominación legal como una de las formas de dominación legítima. En ello lo importante es el grado de concentración, es decir, la tendencia del Estado a monopolizar la fuerza; no se afirma, por lo tanto, que el "*Estado deba tener el monopolio de la fuerza*".

Con lo anterior, se observa la importancia de los sistemas jurídicos, que establecen la figura de legalidad en el actuar, en especial de los depositarios del ejercicio soberano. Con la consecución de distintos elementos que se observan en este enfoque jurídico del Estado, donde se construye la idea de la existencia de un orden legal que reconoce, fomenta y regula los procedimientos en materia de participación social.

Es así que la teoría jurídica permite establecer uno de los principios esenciales en el Estado contemporáneo, en donde este sistema permite consolidar las pautas de los límites. Se refiere al principio de gobernanza por el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente y se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Las instituciones políticas regidas por dicho principio garantizan en su ejercicio la primacía e igualdad ante la ley, así como la separación de poderes, la participación social en la adopción de decisiones, la legalidad, no arbitrariedad y la transparencia procesal y legal.

La doctrina alemana llega a fundar el Estado sobre la “legalidad administrativa”, sobre los “derechos públicos subjetivos”, sobre la “justicia en la administración” (Stern, 2011: 123); en otros términos, subordina el poder administrativo a la

existencia de una ley, justifica la subsistencia de derechos de los ciudadanos frente al Estado, predispone medios jurisdiccionales para su tutela. (Pierandrei, 2013).

Entendiendo que, en la funcionalidad del Estado, y el ejercicio de poder por parte del gobierno y administración se presenta con el rostro del poder de supremacía del que la acción estatal se vale frente a los ciudadanos. El principio de legalidad (Palombella, 2013), eje del nuevo Estado, es ante todo la subordinación a la ley de la acción administrativa *-en sentido formal: atribución legislativa del poder, y material: eventual limitación "interna" de los modos y medios de ejercicio-*, y símbolo de la persecución, subordinada a cualquier otro, del interés general, por lo demás constitutivamente prefigurado y determinado por la ley. El Estado de derecho queda sometido a un sistema de normas así que se convierte en solo norma o procedimiento. En realidad, el Estado de derecho, pese a toda la juridicidad y normatividad, sigue siendo un Estado, y contiene siempre otro elemento específicamente político, además del elemento específico del Estado de derecho (Schmitt, 1989).

Esta figura resulta trascendental, toda vez que en México el *Estado de derecho* está contemplado en su sistema constitucional, que presenta a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se define que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. De la misma forma establece reglas para su modificación, delimitando así el libre arbitrio de los representantes ciudadanos dentro del Gobierno Federal.

I.2. Elementos.

Las teorías expuestas son solo una muestra de los múltiples autores que se han dado a la tarea de estudiar a esta figura. A través de ellas se puede observar que el Estado es representado por elementos básicos que lo constituyen.

Resultado de ello encontramos que el Estado se encuentra representado principalmente con los elementos básicos que son *población*, *territorio* y *poder* - soberanía o gobierno.

La detentación y el ejercicio de la soberanía, resulta además importante para el surgimiento de la democracia en el Estado. Es así, que los distintos conceptos de Estado, son fuente en menor o mayor medida a la presencia de la democracia. Atendiendo a ello, se exponen los siguientes elementos, los cuales se consideran de importancia para el impulso de la democracia:

- *Fin común*: Entendiéndolo como el objeto, o fin que se da a sí mismo el elemento de población.

- *Voluntad*: Implica la aceptación tácita de los integrantes que componen a la población, la cual puede ser para agruparse o bien, delegar el ejercicio del elemento de Soberanía.

- *Sistema normativo*: Sería la estructura jurídica que permite su nacimiento, forma, funcionalidad, desarrollo, del Estado, por lo que no solo es una herramienta de la que se vale la población, sino que este va a trascender para la identificación de las distintas características sociales, políticas ambientales en las que se crea al Estado.

I.3. Evolución del Estado.

El concepto de Estado con el paso de los años ha presentado diversos matices. La llamada reforma del Estado se utiliza para describir un sinnúmero de

transformaciones, puede expresarse que no existe un proceso único para el cambio de esta figura.

La adaptación al cambio de las sociedades puede atender a situaciones previstas y también obedece a lo improvisto. Es tarea de los gobiernos encaminar a los actores del propio Estado para conseguir esa transformación.

Esos múltiples cambios son percibidos por Norberto Bobbio quien realiza una distinción de las diferentes formas de Estado con base en dos criterios principales, entre ellos el histórico. A través de un estudio de elementos y características propias de los estados, Bobbio considera que, en al menos el mundo occidental, las transformaciones del Estado de manera histórica se presenta en un inicio con el Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto y al Estado representativo. Los mismos han presentado un avance evolutivo, de transformación.

Desde el Estado feudal, donde existían un ejercicio acumulativo de las diversas funciones directivas de parte de las mismas personas y la disgregación del poder central en pequeños núcleos sociales, pasando por el Estado estamental -*Ständestaat*- que tiene como característica la formación de instituciones que representan intereses de grupo, que hacen contrapeso a la potencia del príncipe, el Estado absoluto el cual se forma a través de un doble proceso paralelo de concentración y centralización del poder sobre un determinado territorio, hasta llegar al Estado representativo, el cual surge en Inglaterra como continuación del Estado feudal y del Estado estamental, sin el paso por el Estado absoluto, mediante la guerra civil y la "*revolución gloriosa*" de 1688; y en Francia, cuya revolución fue importante para esta última génesis en el resto Europa pues en ellos surge el Estado representativo tras el Estado absoluto, característica de su monarquía. Y que llega hasta américa, en los Estados Unidos que surge la fase del Estado representativo *la República presidencialista,* asimilada por México y que continúa en desarrollo hasta estos días.

Bobbio, considera una diferencia radical el hecho de que en el Estado representativo se presentan los derechos naturales del individuo, en donde el

individuo es antes que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo, la representación de los individuos tomados singularmente y no por grupos de interés. El desarrollo del Estado representativo, manifiesta el autor, coincide con el de los derechos políticos hasta el reconocimiento del sufragio universal, tanto de hombres como de mujeres. Enfatizaba el que la democracia es el conjunto de las reglas del juego que permiten tomar las decisiones colectivas, bajo el supuesto de igualdad, y "… *para que los jugadores puedan jugar, deben ser libres de elegir el propio juego*…" (Bobbio, 2007, 141). No obstante, lo anterior, en la democracia antigua solamente los hombres libres disfrutaban igualmente de derechos políticos, con el propósito de constituirse como libres para ejercer el poder y, a su vez, someterse a él. En este sentido, todos los que eran considerados ciudadanos poseían la facultad de la libertad. En nuestro país, en octubre de 1953, mediante la reforma a los artículos 34 y 115, fracción I, constitucionales, se otorga plenitud de los derechos ciudadanos a la mujer mexicana. El sufragio femenino se obtuvo por primera vez en el año 1893, en Nueva Zelanda, 60 años antes que en México.

El primer país de América Latina en aprobar el sufragio femenino fue Uruguay. Allí, las mujeres pudieron votar por primera vez el 3 de julio de 1927, en un plebiscito local organizado por la comunidad de Cerro Chato, en el centro del país.

Como última fase de la secuencia histórica presenta a los estados socialistas o *Estados-guía*, que comienzan con la Unión Soviética; tiene como elementos característicos la presencia de un aparato administrativo con poder, por lo que se puede considerar como un Estado burocrático. Como se observó anteriormente, encuentra su fundamento en el socialismo en donde los aportes doctrinarios de Marx y Engels, resultan de gran relevancia para considerar los elementos de facto sobre los que se desnuda al sistema capitalista que sirven como base para la construcción de un sistema jurídico, político y económico distinto al capitalismo.

Cabe mencionar, que, aunada a una clasificación histórica, Bobbio presenta como otra forma de encasillar a la figura del Estado atendiendo a la participación del Estado frente a la sociedad en las que su campo de atribuciones se extiende o

se limita y lo considera a lo *que hace a la mayor o menor expansión del Estado frente a la sociedad*. Esta clasificación representa también en mayor o menor medida las transformaciones de los estados, al resaltarse características de los mismos en las formas mencionadas con anterioridad y que actualmente en el estado contemporáneo, en su entender de corte liberal, representan una menor intervención del Estado ante la sociedad. Bobbio presenta las formas de *Estado*, *no-Estado, Estado máximo y Estado mínimo.*

Considerando que toda la sociedad está resuelta en el Estado totalitario, organización del poder político que reúne al poder ideológico y al poder económico; resulta un ejemplo límite de la existencia del Estado y a su vez representa la contravención al *no-Estado,* el cual presenta mayores límites al poder político. Esto se puede ver en las formas históricas antes mencionadas, considerando que la sociedad civil burguesa, que lucha contra los vínculos feudales y por su emancipación, pretende desprenderse del abrazo mortal del Estado. Por otra parte, el Estado máximo y el Estado mínimo, es una clasificación que se desempeña en sistema máximo o mínimo de control o intervención con la sociedad, o lo que sería propio de su campo de actuación, dejando para sí el monopolio de la fuerza mediante el cual debe ser asegurada la circulación libre de las ideas al final de toda ortodoxia y la libre circulación de bienes, y por tanto el final de toda forma de proteccionismo. Con base a esta bifurcación, Norberto Bobbio (2007) considera la presencia del *Estado liberal* en contra posición con el *Estado eudemonológico*, en donde el primero puede observarse como un *Estado mínimo* y al segundo como *Estado máximo*. Como se observará en el siguiente apartado, el Estado liberal, también brinda mayor oportunidad a la presencia de la democracia, la cual permitirá establecer los mecanismos para la participación ciudadana. Toda vez que las transformaciones del Estado liberal han presentado entre otros el llamado *Estado de Justicia Social*, "*que corrigió algunas de las mayores deformaciones del Estado capitalista en beneficio de las clases menos favorecidas*" (Bobbio, 2007).

CAPÍTULO II. EL ESTADO DEMOCRÁTICO.

II.1. Democracia.

Con base a lo establecido en el Capítulo anterior, se puede observar que en el Estado Mexicano, de conformidad con lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su orientación es a la del Estado liberal, y en su Constitución se establece a la democracia como forma de gobierno, el cual busca reincorporarse a una tarea de carácter social, objeto esencial de la Revolución de 1910 y de múltiples cambios posteriores como el de 1953 (Cano, 2019), con el otorgamiento del derecho a emitir el sufragio a las mexicanas, el reconocimiento de los pueblos indígenas de agosto 2001, y otras más con las cuales se procura, reconocer o subsanar una serie de errores y deudas que los representantes de la población tienen para con el pueblo, en donde la desatención ha derivado en problemas de justicia social, tales como pobreza y desigualdad social, con esto el reconocimiento de derechos que realizan los representantes en más de una ocasión, han sido resultado propio de una gestación que surge desde lo social. De esta forma, se puede decir que la democracia presenta por un lado una representación incongruente con los anhelos de los ciudadanos, pero que al mismo tiempo brinda oportunidad de revertir muchas de las normas que puedan actuar en detrimento de la sociedad. Al respecto, Adam Przerowski (2010: 42) considera que el *ideal* en la que se *justificó la fundación de las instituciones representativas y su gradual evolución hacia la democracia era lógicamente incoherente y prácticamente irrealizable*. *Y las acciones de los fundadores pueden ser vistas como una racionalización de sus intereses; específicamente, las instituciones que crearon protegían sus privilegios*. No obstante, en la actualidad la democracia sigue percibiéndose como aliento de esperanza, para el alcance de un mayor desarrollo social en el Estado.

Una vez mencionada la importancia de esta figura, en las siguientes líneas se expondrá brevemente sus generalidades, permitiendo de los elementos del Estado que mayor impactan a su ejercicio pleno, a través de los mecanismos que dispone los cuales permiten brindar una ruta cívica para que todos los sectores de la

sociedad se incorporen en la toma de decisiones de manera directa, y no solo se ejecuten a través de sus representantes en el gobierno.

II.1.1. Generalidades.

La idea del Estado democrático conlleva destacar dos de los elementos del Estado: el poder y la población.

El Estado y la política tienen en común su referencia a este fenómeno del poder; que en griego refiere a *fuerza* y *potencia.* Surgieron así antiguas formas de gobierno como aristocracia, democracia, oclocracia, monarquía oligarquía, para indicar las formas y en quien radicaba el poder. Tradicionalmente la figura de Estado es conocido como el detentador del poder supremo, por lo que el aspecto político es el que permite definir la formación, distribución y ejercicio de poder. A este respecto, en la filosofía política, se distinguen tres teorías fundamentales del poder, siendo estas: *sustancialista*, *subjetivista* y *relacional* (Vichenkeski, 2014: 801-819).

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

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

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

Así mismo, el campo teórico permite apreciar *Tres Formas de Poder* (Bobbio, 1996: 110-114) las cuales contribuyen en conjunto a instituir y mantener sociedades desiguales divididas en fuertes y débiles, con base en el primero, en ricos y pobres,

en sapientes e ignorantes con base en el tercero, genéricamente entre superiores e inferiores. Estas son las siguientes:

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

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

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

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

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

La población, la cual implica el factor humano en el Estado, debe de observarse en un principio desde su connotación como sociedad civil, distinta a la autoridad. Bobbio (2007) considera que es necesario conocer el significado de Sociedad Civil, mismo que en un sentido negativo, se entiende por Sociedad Civil a la Esfera de las Relaciones Sociales que no está regulada por el Estado.

El autor Thomas Paine (Tecuanhuey, 2018), señala en uno de sus escritos que la sociedad es creada por nuestras necesidades, y el Estado por nuestra maldad, porque el hombre es naturalmente bueno y toda la sociedad necesita para conservarse y prosperar el limitar el uso de las leyes civiles para imponer con la coacción el máximo desarrollo de las leyes naturales, que no requieren de la coacción para ser aplicadas.

Por lo tanto, cuando se habla de sociedad civil, manera en que los individuos se juntan para satisfacer sus más diversos intereses y que el Estado se sobrepone para regularlas, pero sin obstaculizar su desarrollo e impedir su renovación continua, por lo que el autor señala que cuando se trata de sociedad civil se entiende por una subestructura y el Estado como una superestructura. En este punto, existe una relación entre ambos elementos. El poder político en un sentido lato y el de la población, entendida como sociedad civil; en donde estos últimos deben de ocuparse de la delimitación del primero, a fin de que no transgredan sus derechos y sus pretensiones.

De igual forma el jurista italiano considera que el gobierno de las leyes se manifiesta en la idea de un elemento de la democracia: la división de poderes, que implica la delimitación de las facultades de todo gobierno a ámbitos muy precisos y que impide una concentración peligrosa de facultades en una sola persona; la división de poderes es un seguro y precaución legal contra posibles tiranías.

A este respecto, Norberto Bobbio señala que la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, religiosos, ideológicos que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Es aquí en donde el Estado se ocupa en el desempeño de gobierno de un sistema que implique una adecuada participación de la población, que mezcla por un lado la presencia de la autoridad y de la sociedad civil, como lo es la democracia. Giovanni Sartori (1998), hace ver lo fácil que es explicar lo que significa el vocablo, que el problema se soluciona rápidamente, sabiendo que literalmente poder -kratos-, del pueblo -demos, con ellos solo tenemos la explicación etimológica. La palabra democracia desde siempre ha indicado una

entidad política, una forma de Estado y de gobierno; y ésa sigue siendo la acepción primaria del término, toda vez que puede abarcar distintas complejidades.

Es aquí en donde surge la idea de Bobbio (1996) para reforzar a la democracia, en donde la conceptualización del Estado bajo premisas jurídicas encuentra cabida, para que en él se establezca una serie de límites a la autoridad. El turinés considera que el poder soberano es el poder de crear y aplicar el derecho -normas vinculantes- en un territorio y hacía un pueblo-, poder que recibe su validez de la norma fundamental y de la capacidad de hacerse valer recurriendo, en última instancia, a la fuerza, y en consecuencia por el hecho de no ser solamente legítimo, sino eficaz.

Con lo anterior, se desprende que las causas a que obedecen los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones, los grupos de interés, las asociaciones de diversos tipos con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa, de derechos civiles, de liberación de la mujer, los grupos juveniles, etc. requieren de reconocimiento para establecerse como derechos materiales. Aquí radica que una de las prioridades del Estado democrático es la existencia de un sistema jurídico en cual se establezcan los límites reales al poder político que se ejerce en un Estado determinado.

Es entonces que se considera que uno de los elementos fundamentales de la democracia es la división de poderes, que involucra la delimitación de las facultades de los gobiernos a esferas que impiden el exceso de poder a una sola persona o grupo; es así que como lo dice Bobbio la división de poderes es un seguro y precaución legal contra posibles tiranías.

A lo que queremos llegar es que la democracia se logre implantar en este sistema jurídico donde se privilegie a la participación ciudadana, donde por supuesto haya respeto a los derechos humanos.

“Esta consideración de los derechos humanos como límite último de la actuación del Estado se puede llamar *constitucionalismo* (Bobbio, 1996). Bobbio presenta

como constitucionalismo *a la teoría y la práctica de los límites del poder; el constitucionalismo encuentra su completa expresión en las constituciones que establecen límites no solamente formales sino también materiales al poder político, bien representados por la barrera que los derechos fundamentales una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o los grupos intenten emprender"* (Bobbio, 1996)

Lo que se atañe anteriormente por Bobbio, es en el Estado liberal el que admite una mayor distribución del poder, donde se reconoce la capacidad del pueblo para intervenir en las decisiones de gobierno es decir se legitima la participación ciudadana, y donde la sociedad es tomadas en cuenta.

"Según procedimientos operacionales inspirados en los principios de la soberanía popular, la igualdad política de participación y, principalmente, la prevalencia de la regla de la mayoría dentro de los sistemas electorales". Al respecto Bobbio (1986: 14) dice:

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

"*…Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación, etc., los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sub lege, sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos "inviolables" del individuo.*

Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego. De ahí que el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático." (Bobbio, 1986: 15)

Es así que el Estado liberal ha tenido evoluciones que se derivan de una mayor congruencia con la democracia, esto busca erradicar cuestiones no sanas del Estado capitalista, y así encontrar establecer espacios para la participación de la ciudadanía en la acción de gobierno a fin de favorecer a la comunidad en general. Bobbio instituye, que el Estado liberal auxilia al Estado de derecho y la presencia e instauración de un gobierno democrático.

En resumen, las consideraciones de Bobbio en relación al sistema jurídico y de Elías Díaz en relación a la existencia de un Imperio de la Ley, refiriéndose al Estado de Derecho, manifiestan de alguna forma que, en el Estado contemporáneo, Estado Constitucional de Derecho, en este sentido la democracia emerge con mayor proporción al brindar un ideal tal como se percibe en el artículo 3º de nuestra Ley Suprema.

II.1.2. Democracia y la transformación del Estado contemporáneo.

Respecto al papel de la democracia en las transformaciones del Estado, el catedrático estadounidense Stephan Haggard (1988) considera que las transformaciones han ido en una dirección a modificar conceptos primordialmente de forma económica, buscando la reducción de la participación del gobierno en los mercados y así buscar incrementar la eficiencia en la burocracia, orientación más eficiente de las prioridades del gasto en torno al servicio público de manera que sean solo las esenciales, mejora en los servicios a través de una contratación de fuera.

Lo anterior implica que el Estado busca sobreponerse no sólo a un problema de eficiencia, sino también de participación social en las que se busque un mejor acceso a la información de los gobiernos y a la rendición de cuentas de los servidores públicos.

La democracia tiene un importante papel en un Estado a fin de que se creen las transformaciones necesarias. Nuestro País, ha sido un claro ejemplo de ello, y que han generado la demanda de nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado. Los esfuerzos de las organizaciones sociales, partidos políticos y del gobierno contribuyen a la evolución del Estado democrático. Los cambios en el Estado se han concentrado en dos procesos. José Luis Méndez (1996) presenta los siguientes y considera que estos procesos son principalmente los siguientes:

a) Cambios de las políticas públicas, especialmente macroeconómicas; y

b) Cambios estructurales, como son los siguientes:

- Tamaño del Estado. Se ha buscado reducir el tamaño de la Administración Pública, especialmente en términos de empresas públicas y Administración Pública federal.

- Organización inter-ministerial o coordinación horizontal. Varios países han realizado reorganizaciones ministeriales para tener una mejor división del trabajo y coordinación horizontal.

- Relaciones inter-gubernamentales o coordinación vertical. Ha surgido una mayor conciencia de la necesidad de la descentralización, ya que el centralismo provoca ineficiencias, en particular en la provisión de ciertos servicios públicos.

- Simplificación administrativa y desregulación. Se ha intentado reducir el número de trámites y la presencia del Estado en la actividad económica y social. Modernización tecnológica y gerencial de la Administración Pública. Varios gobiernos han buscado introducir tecnologías computacionales y nuevas técnicas

administrativas y gerenciales, como la introducción de la calidad y la reingeniería de procesos.

Con lo anterior, la democracia en el Estado esta principalmente encaminada a los siguientes ámbitos:

- El que se dedica a concretar políticas y procesos políticos orientados a lo que se conoce como “modernización del Estado”. Aquí el concepto de “modernización” se relaciona con una visión más estrecha, que restringe la reforma a las acotadas agendas de cada gobierno, pero entendiendo este proceso más allá del mero “rejuvenecimiento físico, organizativo o tecnológico que no supondría, necesariamente, un verdadero cambio institucional” (Figueroa, 2012: 31), y

- El que centra su atención en la cambiante naturaleza del Estado, incluyendo su nuevo papel y funciones en una sociedad que ha experimentado profundas transformaciones, dando lugar a la participación de la población en el ejercicio de poder.

El segundo de ellos, resulta de mayor importancia para el tema que se expone, pero al mismo tiempo considera que las transformaciones del Estado son una tarea compleja para los ciudadanos, pero también para los gobernantes, y que son necesarias.

La práctica de la democracia implica mayormente una serie de transformaciones en el Estado toda vez que una amplia participación de la ciudadanía, permiten al Estado democrático contemporáneo lograr un amplio consenso social, y con ello, una mayor legitimización de los cambios a realizar y menores obstáculos para su implementación.

Para llegar a los estados democráticos contemporáneos, la transformación de dos elementos ha resultado destacada; históricamente la idea del poder soberano y su distribución como se observó con la división de poderes, pero también requiere de un sistema normativo que otorgue certeza de esta distribución y el ejercicio adecuado del poder. La Constitución brinda los cimientos del Estado democrático

contemporáneo, lo cual, para el caso de México, da pauta a la presencia de la participación social de carácter ciudadano.

El *sistema normativo* elemento que conforma al Estado, da lugar a la figura de la *Constitución* la cual resulta de gran importancia para los estados democráticos contemporáneos, toda vez que permite consagrar la forma, funcionamiento y desarrollo del Estado, y es de donde deberá de expresarse las atribuciones de gobierno y de la sociedad.

De esta forma llegamos al *Constitucionalismo y Democracia*; En donde se presenta un Estado contemporáneo, en el cual la democracia implica una "*estructura común de acción política*", es decir, una autonomía igual para todos los ciudadanos con la que puedan participar políticamente. Al respecto, David Held (1995: 21-39), escritor estadounidense, presenta una idea que nos permite acercarnos a ideal de la participación social; toda vez que los derechos políticos dependen de las oportunidades de deliberación, en donde se debe generar "un adecuado equilibrio entre la participación directa en los procesos de elaboración de decisiones políticas y la delegación legítima de estas tareas en los representantes". Así pues, la representación política, que es fundamental y necesaria para el funcionamiento del sistema democrático, no es suficiente, ya que se requieren canales de participación política sin la intermediación de representantes políticos. Ante esos problemas, el ejercicio democrático de la participación social, a través del ejercicio del voto en un marco de respeto a la voluntad de la mayoría; pude resultar insuficiente, pero abre la posibilidad de abrir más y mejores alternativas en las que la autoridad consolidé los espacios, en la formulación de las políticas que con el ánimo solidario impacten en el bienestar de ellos mismos y de la población en general, y no en su detrimento.

Se abre el paso a que las autoridades necesariamente se vinculen más a la sociedad con los procesos de formulación de políticas, lo que implica un concepto general de participación democrática. Han existido intentos cuyos resultados no han sido en todo o nada satisfactorios para la sociedad.

El régimen democrático moderno, considera como un conjunto de reglas de forma para la constitución del gobierno y para la formación de las decisiones políticas, más que de una determinada ideología. En la democracia se representa en un orden bien aplicado una mayor oportunidad, en donde su verdadera evolución es resultado de la participación de sus principales actores, las personas que lo integran. Ya sea participando como parte de gobierno, con facultades de poder, o como mero integrante de la sociedad, con una participación en la vida política a través del derecho al voto, las personas conforman un elemento esencial en la integración de los estados, y su participación activa e incluso pasiva, son el génesis político. Para ello, el Estado democrático permite establecer los mecanismos para la participación social y ciudadana.

II.2. Democracia en México.

En México, la convivencia de un Estado liberal y de la democracia resultan palpables, pero insuficientes. Como se pudo ver el concepto de democracia es considerada como el ejercicio del poder de las mayorías, es así que podemos considerar a la democracia en el estado moderno como esos procedimientos e incluso reglas para poder tomar y/o constituir la formación de decisiones políticas que atañen al pueblo, esto implica en que los ordenes de gobiernos estén compuestos por miembros electos por democracia directa pero que obedezcan una vez instaurados a una democracia plena, es así que podemos considerar a las instituciones verdaderamente democráticas.

El sistema constitucional mexicano plasma y hace suya la idea de la democracia, es por ello que la democracia es considerada como un sistema de vida donde siembre se busca el bien común para ir mejorando tanto en lo económico, social y aunado con lo cultural, así debemos implementar incluso un sistema de educación que sea democrático, en resumen, la democracia es comprendida como una forma de Estado, una forma de gobierno, una forma de vida y un orden económico y social que adoptan los pueblos y tiene como fin el bien común.

Nuestro país se constituye en una república representativa y democrática y se establece como finalidad de los partidos políticos, promover la participación del pueblo en la vida democrática, cuestión que debe ser siempre vigilada al interior de cada sociedad. Con ello, dos de los principales elementos en que descansa la democracia, son la detentación y ejercicio de la soberanía, y en la que se garantiza la división de poderes del Estado Mexicano.

II.2.1. Constitución y División de Poderes.

En México la soberanía del Estado es determinada en la Carta Magna, vértice de nuestro sistema jurídico. En ella se determina que es originaria del pueblo y es ejercida a través de las instituciones en ella concebidas, Federación y entidades federativas, quienes actúan conforme al principio adoptado en una división de poderes, legislativo judicial y ejecutivo.

En una Federación como la de México, los cambios han sido variados pero normalmente de centro -ente federal- hacía la periferia -entidades federativas- esto, implica la transición democrática de México en las entidades federativas, proyectada e impulsada desde los poderes federales hacia el ámbito local, teniendo como objetivo modificar las reglas de acceso al poder, abriendo la puerta de participación social en general y, a partir de ello, abrir la posibilidad real de crear gobierno en cada una de la entidades federativas y los municipios.

Prueba de ello han sido las reformas de carácter Constitucional que tienen su reflejo posterior en las Entidades, y son prácticamente nulos los casos en que las legislaciones locales impriman una huella a seguir por parte de la autoridad Federal.

Por lo anterior, la Constitución resulta de gran importancia para establecer los siguientes temas que se exponen en el presente trabajo ya que históricamente en México, sus diversas Constituciones, desde la época independiente hasta llegar a la actual Constitución que fue elaborada en la ciudad de Querétaro en el año de 1917, han incorporado variantes en su estructura jurídico-política. Asimismo, impacta a la administración pública toda vez que esta forma parte de la estructura

orgánica de la Constitución, en ella se enfatiza los distintos aspectos de mayor relevancia y básicos que atañen a los distintos órganos constitucionales que integran la división de poderes, entre los que se encuentran los distintos poderes teniendo para la figura de estudio su mayor relevancia en el Poder Ejecutivo.

Si bien, en nuestro país se ejercen sus atribuciones conforme a lo previsto en la Constitución Federal y el sistema normativo que de esta se desprenden, llegar a este punto no fue cosa simple. A lo largo de los años México ha tenido intentos previos que han dado lugar a la transformación del Estado lo cual se plasmó en las Constituciones correspondientes. Actualmente, nuestra Constitución Federal enuncia los artículos 39 y 40 en su primer acápite de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen lo referente a la soberanía, los cuales dictan lo siguiente:

"Artículo 39*.* La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

Artículo 41*. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."*

Al respecto, el jurisconsulto constitucionalista Tena Ramírez (1984: 11)*,* a propósito de que se establece en el artículo 39 Constitucional, considera que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, así es que esta soberanía una vez que es ejercida por el pueblo va a residir en la Constitución, mas no en algún orden de gobierno o menos en una persona.

El empleo de la soberanía, se presenta ante las dos variantes en donde confiere la atribución soberana a la Nación, que puede interpretarse como el Estado Federal, y a los Estados que conforman a esta Nación, pero únicamente por lo que hace a su régimen interno y por otro; y en cada uno con la consigna de que el poder sea dividido en tres, para evitar su perversión.

Otra característica que resalta, es la concepción de soberanía al presentarla como un *apuntalamiento del sistema democrático* al señalar que radica en el pueblo, lo que legitima la actuación del Estado.

Con Jellinek (2005) puede observarse que la importancia de la residencia de la soberanía con la evolución del Estado, el concepto de soberanía se gesta junto a otra idea fundamental de la teoría política: la doctrina del contrato celebrado al interior de la sociedad y entre ésta y el titular del poder. Sobre esta teoría se despliegan las formas de gobierno, la integración del poder, las divisiones y competencias de éste al interior y exterior del Estado, así como también la capacidad en particular de cada Estado y Sociedad, para establecer sus propias leyes y con ellas los fines que persiguen ambos.

Por tanto, es consustancial al Estado un orden jurídico que lo establece como autoridad social superior, del que no se puede sustraer, así que no goza de un poder ilimitado.

De igual forma, el sentido que cobra el concepto de soberanía en distintos artículos constitucionales, puede considerarse como una visión impositiva, en donde los constituyentes procuraron la defensa y protección del país en contra de extranjeros; ejemplo de ello es la llamada Cláusula Calvo, propuesta por el argentino Carlos Calvo, quien en el siglo XIX proponía dos principios básicos:

- El principio de no intervención entre los Estados

- El principio de estatus igual y no especial o preferencial para los inversionistas extranjeros.

El fin era evitar que los inversionistas extranjeros transitaran transgrediendo tribunales de donde era el origen, esto logra que se referencie a la protección diplomática de sus gobiernos para resolver disputas relativas a sus inversiones dentro de su país y propiedades; el resultado de esta cláusula se observó en los artículos 27 y 30 de Constitución:

*"**Artículo 27**…*

I. *Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.*

Este aspecto de soberanía en el Estado mexicano, contiene singularidades propias que pueden atender a sus antecedentes históricos como colonia y como estado independiente.

Ahora bien, si se entiende que la soberanía es una cualidad del poder sobre la que Jellinek expresó: "*La evolución histórica de la soberanía nos demuestra que ésta significó la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier poder*. *Poder soberano de un Estado resulta en aquél que no reconoce ningún otro poder superior a sí; es, por consiguiente, el poder supremo e independiente"*.

El jurista alemán Schmitt (2001) afirma: "*En el poder constituyente descansan todas las facultades y competencias constituidas y acomodadas en la Constitución. Pero él mismo no puede constituirse nunca con arreglo a la Constitución. El pueblo, la Nación, sigue siendo el basamento de todo el acontecer político, la fuente de toda*

la fuerza, que se manifiesta en formas siempre nuevas […] no subordinando nunca, sin embargo, su existencia política a una formulación definitiva”.

De igual forma, el australiano Kenneth Clinton Wheare (1947), consideró que el gobierno federal moderno se determinó en la Constitución estadounidense de 1787, al señalar que “*cada ciudadano está sometido a dos gobiernos*”, además de que “e*l principio de organización sobre el cual está basada la asociación norteamericana es el de la división de los poderes entre gobiernos distintos y coordinados*”.

Como se pudo observar en párrafos anteriores la Soberanía del Estado Mexicano radica originariamente en el pueblo y es éste quien lo ejerce a través de los Poderes de la Unión que conforman a la Nación. Si bien, esta no es una idea propia del constituyente mexicano de 1923-1924, la misma es acogida con la mejor de las intenciones.

Por lo que hace al otro elemento de la democracia, división de poderes, es acogida por los preceptos constitucionales, pero esta surge aún antes que la figura de constitución. Aristóteles vislumbró esta segmentación, a la postre fueron Locke y, sobre todo, Montesquieu quienes desarrollaron el planteamiento de esta tradicional división. Su finalidad, es simple, el poder, las decisiones no debían concentrarse en una sola persona u órgano para evitar la tiranía, lo que hace necesario la existencia de órganos en un mismo nivel de jerarquía en los que se ramifique el poder, y existan los mecanismos donde se controlaren unos a otros, todo articulado en un sistema de equilibrios y contrapesos. La división de poderes se convirtió en un puntal básico de las revoluciones liberales porque atacaba de lleno a uno de los pilares de la Monarquía absoluta.

Actualmente, nuestra Constitución consagra en su artículo 49, de forma complementaria a su similar 41, lo siguiente:

*“**Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

II.3. Democracia participativa.

La democracia puede ser directa -pura-, indirecta o también llamada representativa. La democracia directa -o pura-, existió en la antigüedad, siendo su prototipo la que se dio en Atenas, y en la era moderna se mantiene en algunos cantones suizos. Se basa en la consulta previa y la decisión común en cada asunto inherente al gobierno de la comunidad. La democracia representativa, en cambio, es aquella en la que el pueblo no gobierna ni delibera sino a través de sus representantes. La representación, como técnica gubernamental de la democracia, afirma la existencia de la Nación.

En Grecia y Roma se suscitó la problemática referente al número de personas que querían intervenir en las decisiones de la polis es por ello que actualmente la deliberación en conjunto con los ciudadanos nos llevó a la democracia participativa, incluso es una situación que con anterioridad se vislumbraba debido a que como lo comentó Jacques Rousseau (2000: 100 y 101), "*No puede imaginarse que el pueblo permanezca constantemente reunido para ocuparse de asuntos públicos*," debido a que para esto, se requieren de muchas condiciones difíciles de reunir: "*En primer lugar, un Estado muy pequeño en que sea fácil congregar al pueblo y en el que cada ciudadano pueda conocer fácilmente a todos los demás; en segundo lugar, una gran sencillez de costumbres, que evite multitud de cuestiones y discusiones espinosas; además, mucha igualdad en las categorías y en las fortunas sin lo cual no podría subsistir mucho tiempo la igualdad en los derechos y en la autoridad; por último, poco o nada de lujo*," y, concluye: "*Si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente, pero no conviene a los hombres un gobierno tan perfecto*.".

En conclusión, la democracia representativa es considerada una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna más que a través de las personas que elige a través del voto para representarlos y a esta democracia representativa se le caracteriza por:

"*a) En cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable ante sus electores y en consecuencia no es revocable; y*

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". (Bobbio, 1986: 37).

Es así que la democracia representativa se termina en cuanto son elegidos los representantes y comienza la tutela de los intereses de la colectividad y no de unos cuantos, a través de la representación política.

A nivel latinoamericano y hasta el año 2018, el apoyo a la democracia es distinto en sus diferentes estados. En nueve países de la región el apoyo a la democracia es superior o igual al 50%, destacando Venezuela con una muestra del 75%, seguido de Costa Rica con 63%; mientras que El Salvador y Guatemala con 26%, seguidos por Brasil y Honduras, 34%, son los países que denotan su menor apoyo; en tanto en México es solo del 38%. (Corporación Latinobarómetro, 2018). Estos porcentajes son parte del reflejo de la baja expectativa que la población tiene en sus gobiernos. Al destacarse una disminución en la satisfacción que les brinda la democracia, y es que existe un declive constantemente, que pasa de un 44% en 2008, hasta un 24% en 2018.

En ningún país de la región hay una mayoría satisfecha, sólo Uruguay con 47%, se acerca una media al igual que Costa Rica con 45% y Chile con 42%, mientras que en México es del 16%. (Corporación Latinobarómetro, 2018). Es por lo anterior, con las deficiencias que ha presentado la democracia representativa, ha surgido una necesidad para adoptar mecanismos de democracia directa, de una intervención más continua y presente, mecanismos nuevos, o por lo menos, hacer

más eficientes los existentes, y con ello procurar una mayor presencia del soberano originario participando en decisiones que impactan a su quehacer diario. Este adeudo de la representatividad, es uno de los primeros argumentos que favorecieron a la democracia directa en su condición de haberle otorgado al ciudadano un rol más activo, que contribuye a disminuir la indiferencia al régimen político.

Atendiendo a lo anterior, la democracia directa y participativa permitirá establecer una mayor intervención del sector social, sociedad civil, sin que ello implique la desaparición de la democracia representativa. Más allá del interés natural que esas críticas, debemos centrarnos en que el papel de los partidos políticos es fundamental para que haya democracia, entendamos que si democracia y sin partidos no existiría la democracia, lo que sebe fortalecer es la confianza en estos partidos, sin embargo la democracia no termina en las elecciones, esta continua en lo más importante con la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Frente a esas deficiencias, la misma democracia puede dar cabida a otros mecanismos, distintos al representativo, para impedir que esas tendencias sustituyan al mismo sistema democrático; en donde, además de la incorporación de la sociedad civil en decisiones de gobierno de manera directa, actualmente tenemos otras formas de controlar ese poder concedido a los gobernantes como la transparencia, la rendición de cuentas y la más valiosa que es la participación ciudadana.

No solo la participación y representación han acompañado al apuntalamiento del sistema democrático. Posterior a la crisis de 1929, la llamada Gran Depresión, Roosevelt integra una nueva política que permita solventar las pésimas condiciones económicas que se imponían en Estados Unidos de Norteamérica y en varias partes del orbe tras el término de la Primera Guerra Mundial. El término de Estado de Bienestar se acuña inicialmente en varios países a la vez, a finales de los años veinte y primeros años treinta del siglo XX, si bien con distintas expresiones: como *New Deal* en los EEUU, *Welfare Stateen* Suecia y posteriormente con la misma expresión en el Reino Unido. Se generaliza después de la II Guerra Mundial en el

mundo occidental. El cual puede definirse como: "*El Estado de bienestar se ha definido básicamente como un conjunto de instituciones públicas proveedoras de servicios sociales, dirigidas a mejorar las condiciones de vida y a promocionar la igualdad de oportunidades de sus ciudadanos"* (Navarro, 2006).

El auge del Estado de bienestar, posteriormente considerado como democrático social, se ha visto afectado, principalmente por la apertura a un capitalismo sin contenido social, en donde el Estado neoliberal ha procurado reducir la gestión social, que busque una mayor y más justa equidad en la riqueza y recursos, dando mayor libertad a que sea el capital económico el principal referente para la toma de decisiones. (Navarro, 2006). Independientemente de lo anterior, el costo de daños provocados, en parte, por una democracia poca o nada sustantiva, requiere de una democracia participativa, activa socialmente, en el cual su impulso sea en un beneficio social real.

También el reconocimiento de Derechos Humanos ha permitido incorporar al sistema jurídico de un país, la obligación de la autoridad para incorporar a la sociedad y sus sectores más vulnerables en las decisiones de gobierno. Un ejemplo claro de ello, se establece con el reconocimiento que en México se hace a los pueblos originarios o indígenas y el afromexicano (CNDH, 2015). En 2001 se reforma el artículo 2º de nuestra Constitución Federal al reconocerse este Derecho Humano.

El artículo 2º de la Constitución Federal, ha sido objeto de variadas reformas en los últimos años; y con estas reformas hemos hecho posible que se cimienten las bases para que nunca más la cultura e identidad de nuestros pueblos, sean motivo de vergüenza y discriminaciónn, y así como dar validez y reconocimiento a los diversos procesos de lucha y de una deuda histórica de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.

Entre estas reformas, si bien aún resulta necesaria la intervención del Estado para su correcto desempeño, presentan un mecanismo propio de la democracia participativa, mismo que se explorará en el apartado siguiente.

De las anteriores líneas, se puede observar la idea de que la democracia directa implica la participación de la población quien en una acción de su ejercicio permite que este poder sea ejercido por sus representantes, quienes conforman de manera genérica el denominado gobierno; esto da lugar a la democracia representativa. Pero para el funcionamiento apropiado de la democracia directa resulta necesario que el gobierno brinde una serie de condiciones, desde los espacios e instituciones básicas para la organización política-administrativa del Estado, y las condiciones sociales que impulsan la construcción de nuevas formas de expresión que, con un ánimo de solidaridad social requieren de una mayor apertura de espacios públicos para la participación ciudadana en la consolidación de las democracias representativas.

De lo anterior se deduce que la representatividad fue históricamente una limitación en la organización de la democracia directa; al considerarse a ésta última como "l*a participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen*" (Bobbio, 2007: 50), y que se ve reducida en la representatividad en tanto, existe un cúmulo de acciones cuya proyección que realiza el soberano original se materializan de forma limitada cuando es a través de un depositario, quien ejerce el poder en atención de quien se lo delega la cual se filtra a través de intereses propios y de grupo.

Al respecto, resulta interesante, la consideración que Lizcano (2006) realiza respecto de la naturaleza de la democracia participativa, quien considera a la misma como un híbrido entre la democracia directa y la democracia representativa:

"… *se establecen tres especies de democracia: dos básicas —democracia directa y democracia representativa— y una híbrida entre las dos anteriores, la democracia participativa. De acuerdo con este esquema, la democracia directa y la democracia representativa son las dos únicas especies básicas del género democracia, lo que implica que contienen todas las características fundamentales consideradas como democráticas. Por tanto, al considerar ambos sistemas políticos se abarca todo el abanico de las posiciones democráticas.*"

La anterior idea*, "…lleva al establecimiento de la coexistencia de ambas formas de democracia, tanto la directa como la representativa, dando lugar un sistema que procura aumentar la democraticidad de una colectividad soberana, incorporando elementos bien de democracia directa y de democracia representativa en colectividades locales.".* Bajo esta tesitura, el modelo denominado democracia participativa, parece sustentarse en el principio de la soberanía popular, donde todos los ciudadanos mexicanos tienen a través del sufragio el derecho a participar en todo lo de interés públicos de la nación.

La intención es el afianzamiento de la democracia participativa, en donde los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos políticos, y se involucren activamente en los diferentes ámbitos y etapas del quehacer público. Las políticas públicas del Estado constitucional, como el caso de México, que tiene establecidos diversos tipos de participación ciudadana, pero es mucho más el trabajo que debe realizarse, con el fin de que sea una constante en la conformación de las relaciones entre gobernantes y gobernados.

La democracia participativa representa un futuro adecuado, porque se basa en la conjunción de dos sistemas políticos que comparten actores, variables y principios fundamentales como el respeto, el diálogo, la negociación y el acuerdo (Lizcano, 2006).

En el cual su transición que parte de una democracia representativa, implica una nueva distribución del poder, lo que conlleva a una lucha de intereses, de quienes se hayan valido de la representatividad para acceder a un beneficio distinto al de la población en general. De esta forma, se debe entender como la participación que va implícita en la figura de democracia participativa al concepto de participación que *exige el ejercicio de los derechos civiles y políticos*, y *que implica necesariamente la competencia entre posturas dispares y, en consecuencia, la libertad necesaria para proponerlas y defenderlas públicamente*. (Lizcano, 2006)

Un ejemplo del impulso de la democracia participativa se presenta en Europa. En 2009, cuando entró en vigencia el Tratado de Lisboa por el que se modifican el

Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en él se crea el Instituto Europeo de Participación Pública, expone los requisitos y desafíos de los Estados que permitan la consecución de estas políticas de integración entre el gobierno y sociedad. Según el Instituto Europeo de Participación Pública el EIPP, existen tres requisitos principales para una participación pública exitosa:

- Un marco constitucional claramente definido para la participación pública. Solo a través de un entendimiento explícito y compartido entre políticos y ciudadanos se puede desarrollar la confianza y la participación pública para así realizar su potencial democratizador

- Un enfoque sistemático de los métodos de participación pública para ayudar a los organizadores de los procesos de participación pública a elegir los métodos más adecuados y eficaces, y

- Evaluación rigurosa y desafiante de la participación pública en la práctica para desarrollar una cultura de aprendizaje sobre la participación y avanzar en la sistematización de métodos participativos.

El informe también destaca tres desafíos importantes para la participación:

- El desafío del costo, incluidos los costos de tiempo, dinero y costos potencialmente políticos si la participación se maneja de manera deficiente

- El desafío de la complejidad: discernir qué prácticas participativas se adaptan a la escala de un problema y los aspectos técnicos involucrados, y

- El desafío de la representatividad, que involucra a un 'mini-público' que refleja la sociedad en general y considera adecuadamente los intereses de quienes están más en juego.

Como una continuación de lo anterior, la Unión Europea, creo para el periodo de 2014 a 2020 el programa “Europa con los Ciudadanos”, que tiene como uno de sus objetivos el estimular la participación democrática y cívica de los ciudadanos,

haciendo que comprendan mejor el proceso de elaboración de las políticas de la Unión y promoviendo oportunidades de compromiso social e intercultural y voluntariado en la Unión Europea.

Con lo anterior se observa que en la teoría y la práctica del Estado democrático contemporáneo presenta, en sus aspectos más evolucionados en países y ciudades europeas, una apertura de los gobiernos que se preocupan y ocupan cada vez más por colocar al ciudadano en el centro de las consideraciones de políticas, no solo como objetivo, sino también como agente. El objetivo es desarrollar políticas y diseñar servicios que respondan a las necesidades de las personas y sean relevantes a sus circunstancias. Han surgido conceptos como "co-creación" y "co-producción" para describir esta búsqueda sistemática de colaboración sostenida entre agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, comunidades y ciudadanos individuales.

América latina ha adoptado en su legislación la práctica de la democracia participativa. Ejemplos de ellos son los mecanismos de participación que se alojan en la normativa ecuatoriana. El *"Capítulo 2. De otras formas de participación democrática"*, de la Constitución Política de la República del Ecuador, establece las bases jurídicas de éste derecho y que de forma sistemática se encuentra reglamentado por la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*, que contempla los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria, como formas de participación de la ciudadanía; además de la *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, donde se organiza y faculta al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, quien se le atribuye el originar y estimular el ejercicio de los derechos referentes a la participación ciudadana; así como de impulsar y establecer los mecanismos de control social. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social contempla mecanismos los cuales clasifica como mecanismos de democracia directa y los mecanismos de participación. Los primeros se contemplan en el artículo 5 de la *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*, los cuales son la iniciativa popular normativa, el referéndum, la consulta popular y la revocatoria del mandato; mientras

que las audiencias públicas, cabildos populares, cabildos, silla vacía, veedurías, observatorios, y los consejos consultivos, corresponden a la figura de mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública y están contemplados en el Título VIII *"De los Mecanismos de Participación Ciudadana",* Capítulo Primero *"De los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública"* de la ley en comento.

Otro ejemplo normativo se presenta en legislación de Colombia, en la Ley 1757 de Participación Ciudadana, vigente a partir del año 2015, la cual tiene como principal objeto hacer más flexible los mecanismos de participación ya previstos en la ley de 1994, para lo cual crea al Consejo de Nacional de Participación Ciudadana que tiene por objeto brindar el apoyo y la promoción de programas de impacto Nacional, Departamental Distrital o Municipal en Participación Ciudadana.

Los mecanismos contemplados en la Ley 1757 de Participación Ciudadana, son consulta popular de origen ciudadano, iniciativa legislativa o normativa, revocatoria del mandato, referendo y cabildo abierto.

Con lo antes mencionado, resulta palpable que en muchos países democráticos la participación ciudadana en la formulación de políticas y el diseño de servicios se ha ido incorporado, pero en otros más la incorporación de los ciudadanos a las decisiones políticas no se ha cristalizado en su sistema normativo. No obstante, existen algunos logros notables, tanto en los países avanzados como en los países en desarrollo, y existe abundante literatura sobre políticas públicas que aboga por una colaboración profunda. Pero el compromiso genuino en la coparticipación de políticas y servicios requiere cambios importantes en la cultura y las operaciones de las agencias gubernamentales. Exige de los servidores públicos nuevas habilidades como facilitadores, negociadores y colaboradores. Exige de los ciudadanos una orientación hacia el bien público, la voluntad de participar activamente y las capacidades necesarias para participar y deliberar bien. Estas son órdenes difíciles, especialmente si los ciudadanos están desconectados y ciertos grupos dentro de la población están marginados.

Más especialmente, la participación efectiva de un servicio público centrado en los ciudadanos requiere apoyo político para la devolución genuina del poder y la toma de decisiones a los servidores públicos y profesionales de primera línea, y a los ciudadanos y partes interesadas con quienes interactúan. Los ministros y jefes de agencias tienen aquí una importante responsabilidad de liderazgo.

De esta forma, podemos entender que la connotación de democracia participativa implica la participación de los ciudadanos *que involucra formas directas mediante las que los ciudadanos ejercen influencia y control sobre el gobierno* (Gaventa y Valderrama, 1998). Los medios, herramientas o procesos de los cuales se vale son llamados mecanismos de democracia participativa o de participación social. Estos pueden considerarse como los instrumentos de inclusión de la sociedad en las acciones del gobierno, como pieza fundamental en la democracia[5].

Los mecanismos de la democracia participativa, deberán de tener como fin al menos los siguientes aspectos: mantener el voto ciudadano a la elección de sus representantes, establecer la estructura procurando espacios institucionales y comunitarios para que la gente acceda a los significados y alcances de las decisiones políticas, y participen en su decisión de forma organizada.

De igual forma, deben impulsar las acciones de control que la sociedad civil tenga sobre el cumplimiento de promesas políticas, supervisar la ejecución de las políticas, de los recursos para de esta forma poderlas corregir, mejorar o rechazar; además, se debe hacer un fomento de la participación ciudadana y de la educación cívica, democratizando el acceso a las comunicaciones, que implique aspectos diversos de las plataformas digitales, de radio y televisión en el país, sin que ello implique un adoctrinamiento por parte del Estado para con sus ciudadanos, pero siempre en un ánimo de solidario y de empatía con los otros.

Los mecanismos de participación ciudadana pueden ser diversos, tanto por su estructura, su alcance o su organización; pudiendo ser institucionalizados o no, en

---

[5] Secretaría de Gobernación, *http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/ Participacion_Ciudadana*

la primera de estas encontramos las que tienen como fin la conformación de órganos de gobierno elecciones, votar o ser votado de manera independiente a un partido político, revocación de mandato, además de las que implican intervenir en un proceso de toma de decisión, como es el caso de la iniciativa popular, referéndum, plebiscito, o las no institucionalizadas, como pueden ser las protestas. (Bravo, 2014).

Independientemente, a los anteriores mecanismos mencionados, encontramos aquellos que salvaguardan la intervención de los ciudadanos en el quehacer público los cuales implican el acceso a la información pública, así como los encaminados al control de la gestión pública; que intervienen en los dos aspectos previstos por mecanismos clasificados como institucionales.

En el próximo capítulo se analizaran con mayor detenimiento los mecanismos de los cuales se basa la democracia participativa en nuestro país, pero que de manera preliminar podemos establecer que los mismos se encuentran previstos por la Constitución Federal siendo estos la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación del mandato; además de la consulta ciudadana o popular, la cual se dirige principalmente a los aspectos propios de planeación y autonomía de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y EN EL ESTADO DE PUEBLA.

Una vez establecido que el Estado que practica el liberalismo, resulta ser el más apropiado para dar cabida a un sistema democrático, el cual debe de perfeccionarse, ya que si realmente se quiere que el sistema democrático sea funcional para la población se requiera la participación de los ciudadanos en la vida pública y en el impacto del bien en sus comunidades. Es decir, la participación ciudadana debe concebirse como un derecho de los ciudadanos que es legítimo y contempla los mecanismos bajo un marco legal donde se propician condiciones para que se haga llegar su voz en todos los órdenes de gobierno.

En los siguientes apartados se presentará una idea poco más precisa de la importancia de la participación social, los mecanismos de los cuales se vale para ponerla en marcha además de su inclusión en la norma Superior de la federación, su evolución constitucional de esta figura y su presencia en la legislación local del Estado de Puebla.

III.1. Participación ciudadana.

En México la presencia de la Constitución y la consagración del principio de separación de poderes, el de la existencia de organizaciones políticas, es decir los partidos políticos y el del sufragio, han resultado de gran importancia para la apertura de espacios de la participación ciudadana, aunque aún resultan insuficientes. En gran parte del mundo, el dinamismo de las ciudades en el marco actual, ha dado el paso para dejar atrás el modelo lineal donde la participación social se constreñía en el ejercicio del voto a gobernantes para dejarles a ellos el monopolio de crear políticas encaminadas a resolver diversas problemáticas que podían afectar desde intereses propios, de la comunidad y hasta los que atañen a su entorno.

Actualmente, la perspectiva de este concepto ha transitado de ser pasiva hacia una perspectiva integradora y constructiva, donde los ciudadanos se involucran diariamente en opinar, participar, incidir, actuar y transformar el que hacer de sus

ciudades, estados y países. En donde la ciudad no sólo la crean los gobernantes que instauran políticas, la ciudad somos todos. Es un ente vivo en constante transformación que enfrenta retos cambiantes, donde los habitantes formamos parte en la co-creación de entornos y dinámicas. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es un conjunto de acciones e iniciativas que impulsan el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al ejercicio de la política.

Como se mencionó anteriormente, el Estado Constitucional de Derecho, propio de los sistemas jurídicos contemporáneos, es columna fundamental en México.

En el reconocimiento y defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, la democracia es un régimen político destinado a asegurar el gobierno del pueblo, cuya voluntad debe expresarse siempre mediante mecanismos que garanticen al pueblo, el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos, donde cuenten por lo menos con los principios de igualdad, libertad y tolerancia. En el sistema democrático de México se acogen los dos aspectos, el pueblo expresa su voluntad, mediante la elección de representantes, dando origen a la democracia representativa, pero también se prevén los mecanismos de participación propios de la democracia participativa para tomar mayor número de decisiones y para ejercer mayor control sobre sus representantes.

Lo anterior, al ser acogido por el sistema constitucional en México, se considera una *democracia híbrida* en la que convergen aspectos propios de la democracia directa pura y de la democracia representativa. Por un lado es representativa, pues elige unos representantes para ejecutar una parte de las funciones del gobierno, pero por otro lado, hay decisiones en las que participan directamente, y que son consideradas con mayor incidencia en atención a su institucionalización, es decir que cuentan con un reconocimiento por parte de la normativa del estado en sentido lato, a diferencia de las que al no ser institucionalizadas, como la protesta, en las cuales sus fines no siempre resultan los logros que sus promoventes buscan.

Es así que, México, como Estado democrático, presenta un sistema jurídico que establece las bases para allegarse de las herramientas, de instrumentos que permitan establecer una democracia en la que exista la participación de la sociedad y de ciudadanos. Es necesario establecer que en la democracia modelo, no sólo tiene que ver con la construcción de instituciones para tomar decisiones, sino que debe buscar consolidar una cultura política en prácticas cotidianas, y para ello se requiere abrir los canales de participación de los ciudadanos en lo público; estableciendo instrumentos que permiten construir ciudadanía y desarrollar derechos. Lo anterior se concibe con la presencia de ejercicios reconocidos y que se exploraran en el capítulo siguiente, los cuales pueden permitir a los ciudadanos mexicanos el ejercicio de mecanismos de la democracia participativa; el cual es el reconocimiento y consagración de un derecho del pueblo, de la sociedad civil, de las personas ciudadanas de un país a intervenir en la actividad constitucional, legislativa y administrativa de los órganos del poder en el Estado.

De esta forma resultan los diferentes procesos tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación de mandato.

Este marco normativo no impide que en lugares donde no está contemplada la iniciativa los ciudadanos puedan aprovechar propuestas de reforma constitucional para instalarla. Aunque, como ya se comentó, muchos han sido los esfuerzos sociales por ganar peldaños en el ejercicio del poder, los resultados son limitados.

México debe extender su horizonte político, jurídico y económico a las latitudes y experiencias de éxito, que le permiten consagrar la viabilidad en la aplicación de los instrumentos y estructuras necesarias que permitan impulsar la Participación Ciudadana en nuestro país.

Las nuevas formas de participación han surgido desde la ciudadanía de manera espontánea a través de proyectos que iniciaron con aspiraciones altruistas y filantrópicas, y en otras ocasiones a manera de lucha en las que los actores vulnerables de Estado buscan un cambio en los procesos de gestión y operación de los gobiernos. Sin que en esto se tratara siempre de casos de éxito. Y en los que la

participación ciudadana, como pilar fundamental de la democracia y que a su vez da legitimidad al gobierno, es así como un régimen que sea democrático siempre debe garantizar no solo elecciones libres y efectivas sino que exista una corresponsabilidad política a través de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, incluso cabe destacar que esta participación ciudadana es una manera de legitimar las acciones de gobierno y a los gobernantes en cuanto a las políticas públicas implantadas.

III.2. Mecanismos de participación.

La democracia participativa tiene mecanismos que sirven como conductos para el ejercicio del poder en las tomas de decisiones de gobierno. Siendo principalmente considerados la Iniciativa Ciudadana, el Referéndum, el Plebiscito, la Consulta Ciudadana y/o la Consulta Popular, y la Revocación del Mandato.

Son estos mecanismos quienes logran una democracia participativa y aparecen en la modernidad. El *referéndum* es el mecanismos donde los ciudadnos puede someter las leyes a un voto directo para su ratificación o no, aquí recare la decisión osberana constitucional y según Butler y Ranne establecen la tipología del referéndum, siguiente [6]:

a) El referéndum controlado por el gobierno: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.

b) El referéndum exigido por la Constitución: En algunos países la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta

[6] Jean-François Prud´homme examina los casos de Canadá, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña y Suiza que han utilizado y establecido en algunas legislaciones los instrumentos de consulta ciudadana. Al respecto, ver: Prud´homme, Jean-François, Consulta popular y democracia directa, México, Instituto Federal Electoral, 1997, pp. 29 y ss.

popular antes de promulgarse, por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no a la Constitución.

c) El referéndum por vía de petición popular: En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos, número de firmas, sección o distrito, la o las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto. Estos dos últimos tipos de referéndum implican más a los ciudadanos en el proceso de generación de las leyes. Los cuales se apegan a los siguientes rasgos de referéndum: "*legislativo si tiene por objeto una ley; constituyente si versa sobre un proyecto de reforma abrogativo si la propuesta versa sobre la derogación de una ley en vigor; preceptivo si forma parte constitutiva del procedimiento legislativo o de revisión constitucional*." (González Schmal, 2001: pp. 94 y 95)

El plebiscito es un procedimiento de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos, que puede referirse a un documento de carácter no legislativo, una política concreta o a una persona. El plebiscito es consultivo si la decisión del cuerpo del electorado no vincula jurídicamente a los titulares de la potestad a que corresponde la decisión, o vinculante, sí se produce efecto vinculatorio, además de que sirve para que los ciudadanos decidan entre aceptar o rechazar una propuesta que concierne a la soberanía. La iniciativa *popular* en la cual la ciudadanía organizada puede participar directamente en una modalidad del acto que proporciona apertura a los procesos legislativos. "*La iniciativa popular es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados. Los países de Italia y Suiza han utilizado esta fórmula a nivel nacional*." (González Schmal, 2001: pp. 94 y 95).

La Consulta Ciudadana y/o Consulta Popular es un término amplio en el cual se pueden encontrar diversas figuras de democracia directa. En sentido laxo, la consulta popular es un mecanismo o un procedimiento de la democracia directa mediante el cual el pueblo opina sobre un tema particular de trascendencia nacional. Así, existen tres figuras relevantes de la consulta popular: el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato (González Yáñez, 2007). Este mecanismo, como se verá posteriormente puede ser acotado por la legislación que lo contemple.

Como parte de este mecanismo, la legislación nacional establece esta figura de manera más detallada en los aspectos que revisten a la planeación[7] y en lo referente a los pueblos indígenas en materia de planeación y educativa. [8]

"La revocación de mandato es la desposesión del mandato parlamentario por decisión de quienes los eligieron, lo que constituye una variante invertida de la elección de representantes. Cuyo procedimiento se puede dar a partir de una petición popular que debe reunir ciertos requisitos un número determinado de firmas, se somete a la aprobación de los votantes la permanencia en su cargo o la remoción de un representante electo antes del plazo determinado por la ley." (Prud´homme, 1997).

De tal manera que mencionando las formas de participación ciudadana otorgadas a través de sus mecanismos procedimentales, debemos incidir en que se fortalezca un sistema de democracia participativa donde los ciudadanos participen en el ejercicio del poder público.

III.2.1. Los mecanismos participación en la legislación Federal.

La Constitución Federal es el punto de partida lógico para que se establezcan los mecanismos de participación que corresponderán a los ciudadanos en el país, pero también permitirá que los estados, entidades federativas, puedan establecer lo

7 Artículo 26, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
8 Artículo 2º, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

propio dentro de sus sistemas jurídicos internos, siempre que no sea contrario a las bases previstas en la Norma Superior.

Es así como llegamos a las distintas Constituciones, la Federal y Local, las cuales establecerán las bases de la Participación Ciudadana, y establecen lo real, lo que hay, pero también como se desarrollará en el último capítulo, permite reconocer las áreas de oportunidad del servicio público en reconocimiento de los derechos que le corresponden a la sociedad.

Históricamente, a partir de nuestra Constitución de 1917, fue hasta 1977 que el sistema político mexicano era hermético sobre todo a la participación de los ciudadanos de a pie y existía una régimen autoritarios dominados por un grupo en el poder, aun continua, a pesar de que ello ha costado muertes por la toma vertical de las deciones del país, en esta época no contábamos con mercanismso de expresión para los ciudadanos y es por ello que en 1977 se produjo una reforma que fué consecuencia de diversos movimientos sociales y estudiantiles como el de 1968 y ello avaló la participaciónn política institucional de minorías, a la par se logró expedir una ley de amnistía para que aquellos activistas.

Ya en 1988-1990 se creó el Instituto Federal Electoral y 17 años después el financiamiento de partidos debía de ser mayoritariamente público y de ahí derivo la sanción para campañas políticas denominadas “campañas negras” o provenientes de recursos ilícitos.

El artículo tercero, determina que la democracia es, “...*no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo...*”; *es un concepto se encuentra estrechamente vinculado a las democracias directas y representativas las cuales presentan los mecanismos para la participación de los ciudadanos dentro del sistema de gobierno.*

Al interior del texto constitucional federal puede establecerse que en los mecanismos de la democracia corresponden al ejercicio solo a las personas que cuenten con una personalidad y capacidad determinada; es decir, que sean

ciudadanos mexicanos, advirtiendo que, en los sistemas jurídicos legales de las entidades federativas como el caso de Puebla, se hablará de que estos derechos corresponderán esencialmente a los ciudadanos poblanos.

Con ello se puede decir que la participación ciudadana, actualmente, es muy específica y limita a sólo una parte de la población que integra nuestro país. Tanto la Constitución Federal como la local establecen los derechos y obligaciones de los ciudadanos, entre ellos el votar y ser votado en elecciones populares, desempeñar las funciones electorales que se le encomiendan, así como el asociarse para participar en los asuntos políticos del país.

Las normativas constitucionales de la Federación y del Estado de Puebla, se debe advertir que los mecanismos de democracia, es considerada por las Normativas Superiores como propios de la democracia directa, como es el caso de los mecanismos de *plebiscito* y *referéndum* y que la figura constitucional *Iniciativa popular* resulta ser democracia directa, no es sólo una forma de organización del poder basada en el auto gobierno del pueblo, sino un orden social destinado a la realización plena del ser humano, "*cuyos componentes esenciales son definidos e indubitables: estado de derecho, división de poderes, elecciones libres y justas para escoger a los gobernantes, pluralidad de partidos políticos, alternancia en el poder, libertad de expresión y libertad de prensa, libre asociación de los ciudadanos con fines políticos, vigencia y respeto de los derechos humanos*" (Odarda, 2017).

Resulta importante señalar que en diversos estados de la República existen mecanismos de democracia directa, tales como el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, las iniciativas ciudadanas y en menor medida la revocación del mandato. Mecanismos que están contemplados a nivel de las constituciones locales o bien en leyes de participación ciudadana. No obstante, los requisitos establecidos, sobre todo en cuanto al número de ciudadanos necesarios para cada mecanismo, pueden hacer inoperantes los procedimientos de participación.

La participación ciudadana es parte esencial de un gobierno con bases democráticas. Los beneficios que aporta a la gestión pública y para la distribución

del ingreso se ven reflejadas en todos los ámbitos del Estado, ya sea en educación, seguridad, salud, etcétera.

La participación ciudadana ayuda a construir una visión compartida y de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad para el buen funcionamiento de la administración pública. Promueve la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno a la ciudadanía, evitando la opacidad y la corrupción; obliga a los gobiernos a centrarse en el interés común y este determina de forma amplia e inclusiva, en lugar de establecerse de forma impositiva.

En el diseño del sistema político mexicano, los partidos políticos se establecieron como las instituciones por las cuales se canalizaría la participación política de la población; según se establece en la Constitución Política, "*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 a 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.*" No obstante, al desvincularse los partidos políticos con los intereses de la gran mayoría de la población, así como por la falta de representatividad de estas organizaciones, es que el sistema tuvo que reformarse para abrir la participación a los ciudadanos independientes.

Actualmente, México ya cuenta con algunos mecanismos de participación ciudadana a nivel federal. Sin tomar en consideración las nuevas previsiones constitucionales que facultan al ciudadano a solicitar consultas populares e iniciativas de ley ciudadanas, nuestra Constitución ya contemplaba el derecho al acceso a la información pública en el artículo 6º, el derecho de petición en el artículo 8o. el derecho de asociación en el artículo 9º, además de las ya mencionadas consultas en los pueblos indígenas, propia del artículo 2º y la participación en materia de planeación para el desarrollo prevista en el artículo 26.

Por lo que respecta al artículo 2º Constitucional, conlleva la reciente incorporación de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas en

los diversos ordenamientos jurídicos internacionales y los movimientos sociales surgidos en Latinoamérica abanderaron los viejos reclamos de identidad cultural que habían permanecido a través del tiempo en la inercia y el olvido, con la esperanza de ser atendidos por los gobiernos de las naciones latinoamericanas. La prudencia y la tolerancia tienen límites y estos fueron rebasados para desembocar en reacciones violentas de luchas fratricidas ocasionadas por la indiferencia y falta de voluntad política para incluir y relacionar a las poblaciones indígenas con todos los demás grupos sociales respetando su diversidad cultural, organización social, usos y costumbres. Pero con la ratificación al Convenio 169 de la OIT se dio paso a la reforma constitucional en México y en distintos países latinoamericanos; impulsándose una tendencia generalizada en la "constitucionalización" de los derechos de los pueblos originarios de américa latina, de comunidades de indígenas y a la postre en México el reconocimiento de los derechos de cuyo origen africano radicados en nuestro territorio, los cuales en conjunto quedaron plasmados en la Ley Fundamental. Pero en el que aún resta una adecuada reglamentación a fin de que se procure el impulso en el desarrollo de las personas y comunidades objetivo de estos derechos fundamentales, por lo que aún queda todavía mucho por hacer en los ámbitos federal y local.

De igual, es óbice que la normativa para la participación en materia de planeación ha presentado un mayor impulso y avance, tanto en la normativa federal la cual es contemplada principalmente por la Ley de Planeación, y su similar en el orden estatal, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, como se observará en el siguiente apartado, que se presenta respecto a los mecanismos en el Estado Puebla.

III.2.2. Los mecanismos de participación en la legislación del Estado de Puebla.

A fin de delimitar los mecanismos de participación, se precisa que la legislación local, haciendo eco de la Norma Nacional, presenta al interior un diseño más detallado de la participación en materia de planeación.

La participación en materia de planeación, presenta un mayor impulso en el Estado de Puebla. La Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, es normativa en materia de participación y se encuentra más estructurada. Su objeto es definir la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, a fin de contar con los elementos necesarios para efectuar el proceso de planeación que conduzca el actuar gubernamental. La ley, presenta también los mecanismos de participación ciudadana mediante los cuales los sectores de la sociedad podrán intervenir en la formulación de los instrumentos del proceso de planeación.

En un primer ángulo, se puede ver que la ley local en mención representa un avance en materia de participación. Por otro lado, la misma cubre solo parte de las necesidades de la participación y, sobre todo, como se verá más adelante deja fuera los derechos tutelados por la norma constitucional del Estado.

El Título Quinto, "*De la participación ciudadana"*, establece el carácter de los sectores de la sociedad, -*Social, privado y público*- que participaran en el *Sistema Estatal de Planeación Democrática*, los cuales podrán expresar sus opiniones para la elaboración, actualización e instrumentación de los Documentos Rectores y derivados del Plan Estatal de Desarrollo a que se refiere esta Ley.

El artículo 75, legisla y garantiza los rubros relacionados con la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos -*artículo 2º y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas adoptada el 13 de Septiembre de 2007*-, el interés superior de niñas y niños -*artículo 3º, párrafo 9, y la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el*

20 de noviembre de 1989, aprobada en 1990-, y una forma más efectiva del principio de igualdad e inclusión respecto de las personas con discapacidad -*la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de octubre de 2007*-, adolescentes, jóvenes, personas adultas mayores, mujeres y cualquier grupo en situación de vulnerabilidad, estableciendo la obligatoriedad de realizar consultas especializadas, a través de foros presenciales, por medio del COPLADEP o COPLAMUN, a fin de considerar sus opiniones o la de expertos en dichas materias, para incorporarlas en el proceso de planeación y en la definición de los programas dirigidos a estos sectores.

En la primera parte del mencionado artículo 75 de la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, tiene relación en la materia de participación que prevé el Capítulo VI *De la Participación Indígena en la Planeación del Desarrollo Estatal y Municipal,* así como con los numerales 85, fracción XXXIII y 86 de la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Puebla, los cuales instan al Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas a fin de que establezca las bases para integrar y operar el *Sistema de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas*; que a su vez es eco de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, y del *Programa Nacional de los Pueblos Indígenas 2018 -2020*, la cual establece entre sus estrategias la construcción del Sistema Nacional de Información y Estadística sobre los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.[9]

Por otra parte, en el Capítulo II, se establecen como mecanismos de participación -para fines de esa ley, los cuales son procedimientos con los que cuentan los sectores de la sociedad a fin de expresar sus ideas, opiniones, necesidades y

[9] Estrategia 6.4.3. propia del numeral 6.4. “Investigación sobre la vida socio cultural de los Pueblos Indígenas y Afromexicano propia de la Estrategia”, el cual corresponde a la Estrategia 6. “Fortalecer y revitalizar las culturas, lenguas, valores, saberes y demás elementos que constituyen su patrimonio cultural y biocultural; e investigar sobre los aspectos relevantes de la vida de los PueblosIndígenas y Afromexicano”.

demandas como base para la integración e instrumentación de los documentos rectores y derivados del Plan Estatal de Desarrollo que conduzcan la Planeación del Desarrollo del Estado.

En su artículo 80, la ley considera los siguientes mecanismos: buzones ciudadanos; encuestas ciudadanas; plataformas digitales de opinión y consulta; foros presenciales de consulta ciudadana; foros presenciales de consulta especializada; las asambleas comunitarias de consulta, y las reuniones vecinales.

De lo anterior, se colige que la participación de la ciudadanía se acota, toda vez que la intervención se circunscribe a los documentos rectores y derivados del plan estatal de desarrollo que de conformidad al artículo 27 son el mismo *Plan Estatal de Desarrollo* y los Planes Municipales de Desarrollo de cada municipio del Estado los cuales establecen los principios básicos sobre los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo del Estado y los municipios respectivos, y que además servirá para orientar el funcionamiento de la Administración Pública, de estos entes de gobierno de conformidad a la competencia que les corresponda.

Con ello, la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla vigente de deja fuera los mecanismos de participación referéndum, plebiscito, las iniciativas ciudadanas, y la consulta popular, la cual, si bien es contemplada, esta restringe solo para el Plan Estatal de Desarrollo y los Planes Municipales de Desarrollo de cada municipio del Estado, así como los que derivan del primero de estos.

Una vez establecido lo anterior ya en el marco legal en materia electoral en el Estado, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, dan paso a los mecanismos, menos limitados, nos remiten a la regulación del referéndum, plebiscito y la iniciativa popular.

El artículo 20 de la Constitución local remite a una ley que en la actualidad no existe. En él se enfatiza la configuración de una Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Puebla -distinta a la materia de planeación-, como ordenamiento del marco legal en materia electoral, esto nos remite a la participación

corresponsable de los ciudadanos, así como a la procedencia y organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

Actualmente, existe una falta de legislación al respecto, la cual, como se pudo constatar en párrafos anteriores, no se encuentra considerada por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla. La laguna legal, deja en el ciudadano, en lo individual, en una falta de certeza jurídica, atentando contra su derecho constitucional. De igual forma, la ausencia de una reglamentación en la materia impide el desarrollo completo de la democracia participativa en el Estado de Puebla, que permita que la sociedad influya en la vida política de la entidad federativa; y que inclusive puede ser considerado como un retroceso de la cultura democrática, en cuanto a la legalidad, respeto y confianza en los gobernantes.

Por lo anterior, la implementación de la Ley de Participación Ciudadana en el Estado de Puebla resulta una necesidad de suma importancia para lograr la consolidación de un sistema en el que se permita una vida que procure en coordinación un mejoramiento económico, social y cultural de los ciudadanos del Estado; su legalización alcanzaría dispositivos que integraría una democracia directa y real, además resolvería la problemática de los vínculos endebles entre la sociedad y el Estado.

Es fundamental que se tenga presente que la democracia no constituye la creación de gobiernos y la construcción de instituciones para la toma decisiones como una política exclusiva de Estado, sino que debe buscar consolidar una cultura cívica en prácticas cotidianas para un mejoramiento económico y social de los ciudadanos, y para ello se requiere abrir los canales de participación de estos últimos, ya que estos mecanismos permiten construir ciudadanía y desarrollar derechos: Habermas (2015) refiere a las posibilidades de la sociedad civil para conservar su autonomía y espontaneidad "…*en la medida en que pueda apoyarse en un sólido pluralismo de formas de vida, de subculturas y de orientaciones en lo concerniente a creencias*".

La ley permitiría la construcción de una democracia, de una cultura cívica, que impulse y consolide los derechos de la ciudadanía, de una cultura política que se fundamente en la participación, la inclusión y la pluralidad, donde se genere un círculo virtuoso en donde la participación forme ciudadanos reflexivos, y en donde los mecanismos e instrumentos de deliberación formen instituciones públicas abiertas, efectivas y capaces de rendir cuentas. Toda vez que las, "*…las garantías que representan los derechos fundamentales no bastan para evitar las deformaciones del espacio de la opinión pública y de la sociedad civil*." (Habermas, 2015)

Con la participación ciudadana como objeto de una ley con los mecanismos de democracia directa establecidos en la Constitución Estatal, se fortalece la democracia como forma de gobierno y de vida, pues proporciona a la población conocimientos fundamentales sobre la organización política de la sociedad en la que vive, y contribuye al desarrollo de valores, actitudes y capacidades necesarios para el ejercicio efectivo y pacífico de sus derechos y obligaciones cívicas y políticas. Al lograrse dicha contribución, se logra una participación directa de la ciudadanía en la vida política de nuestra entidad federativa, que al llevarlas a cabo traen como consecuencia un avance hacia la cultura democrática, condicionante del desarrollo integral del país en un marco de legalidad, respeto y sobre todo confianza en nuestros gobernantes.

La participación de los ciudadanos en la política requiere de una base institucional sólida, que modifique la lógica de la toma de decisiones y que vaya más allá de la participación en elecciones periódicas. El voto en elecciones democráticas no es el fin de la participación ciudadana, ni puede ser el único medio que tengan los ciudadanos para intervenir en la toma de decisiones.

Resulta incuestionable entender el sistema democrático como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que permiten la participación más amplia y directa de los ciudadanos. La participación en lo público constituye la esencia de la democracia, y por ello es indiscutible la necesidad de consolidar mecanismos efectivos de participación ciudadana, que vayan más allá de los procedimientos

electorales; bajo esta premisa nos llevan a considerar al sistema democrático como un régimen que debe transitar hacia la más amplia apertura institucional, hacia los senderos del debate público abierto, libre y crítico, y hacia las formas de organización y participación directas de parte de los ciudadanos.

En el siguiente capítulo se propondrán las bases de una ley que contemple los mecanismos de la democracia directa establecidos en la Constitución Local, referéndum, plebiscito y la iniciativa popular, y también aborda el mecanismo previsto por el artículo 143 de la Ley Orgánica del Congreso Local, por el cual se otorga la atribución al legislativo para realizar la *consulta popular:*

"ARTÍCULO 143 *Cuando a juicio de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, se requiera conocer la opinión de los ciudadanos, el Congreso del Estado podrá someter a consulta popular cualquier asunto de su competencia, de conformidad con lo dispuesto por la presente Ley, su Reglamento Interior y demás disposiciones aplicables.****"***

Ésta norma apertura la posibilidad de intervención por parte de los ciudadanos poblanos para que sean tomados en consideración para los temas propios al Congreso Estatal, y a su vez se permite el legislar al respecto de conformidad a la última cita que realiza respecto a las disposiciones aplicables. Por lo que se considera debe aprovecharse la disposición para ser considerada en un proyecto de ley en el que se contemplará la generalidad de la participación ciudadana en el sistema constitucional poblano. Pero debe de limitarse a fin de que no se confunda con los tres mecanismos dispuestos en el numeral 20 de la Constitución Local, y los establecidos en materia de participación.

CAPÍTULO IV. CONSIDERACIONES PARA UNA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA.

La ley que se formule para velar por los derechos humanos y constitucionales de participación ciudadana, deberá de acogerse a una estructura, la cual delimite y exponga los rubros a contemplar. Para el presente capítulo se desglosarán los puntos que integren lo establecido por la Cámara de Diputados del Legislativo Federal, en donde, al tratarse de una disposición normativa que constituye una regulación orgánica a una determinada materia, se recomienda que en el orden de los enunciados a lo largo del texto se observe la secuencia de disposiciones preliminares o generales, principales y finales.

Distintas entidades federativas cuentan a la fecha con una ley en la materia o que al menos considera elementos de la participación ciudadana. Entre los cuales existen estados que representan el centro del país como Tlaxcala y la Ciudad de México, la puerta hacía el sureste mexicano y también el estado vecino Veracruz de la Llave; en tanto a las características existentes en la frontera norte, observaremos a los estados de Chihuahua y Nuevo León, los cuales se incorporan en una tabla comparativa de los mecanismos que sus cuerpos legislativos han incorporado:

Estados					
	Chihuahua	**Ciudad de México**	**Nuevo León**	**Tlaxcala**	**Veracruz**
Normativa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala	Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LEPCGAEV) Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (LRPICCPEV)
Fecha de publicación	Junio de 2018	Agosto de 2019	Mayo de 2016	Julio de 2006	Noviembre de 2018 y octubre de 2000

Mecanismos	**Instrumentos de participación:** **1.** Referéndum. **2.** Plebiscito **3.** Iniciativa Ciudadana **4.** Revocación de mandato. **Los instrumentos de participación social:** **5.** Audiencias públicas **6.** Consulta pública **7.** Consejos consultivos **8.** Comités de participación **9.** Planeación participativa **10.** Presupuesto participativo **11.**. Cabildo abierto **12.** Contralorías sociales **13.** Colaboración ciudadana **14.** Mecanismos de participación social para niñas, niños y adolescentes.	**Democracia Directa:** **1.** Iniciativa Ciudadana **2.** Referéndum **3.** Plebiscito **4.** Consulta Ciudadana **Democracia Participativa:** **5.** Colaboración Ciudadana **6.** Asamblea Ciudadana **7.** Comisiones de Participación Comunitaria **8.** Organizaciones Ciudadanas **9.** Coordinadora de Participación Comunitaria **10.** Presupuesto Participativo. **Gestión, evaluación y control de la función pública:** **11.** Audiencia Pública **12.** Consulta Pública. **13.** Difusión Pública y Rendición de Cuentas; **14.** Observatorios Ciudadanos; **15.** Recorridos Barriales; **16.** Red de Contralorías Ciudadanas **17.** Silla Ciudadana.	**1.** Consulta popular **2.**. Consulta ciudadana **3.** Iniciativa popular **4.** Audiencia pública **5.** Contralorías sociales; **6.** Presupuesto participativo **7.** Revocación de mandato.	**1.** Iniciativa Popular **2.** Consulta Popular **3.** Plebiscito **4.** Referéndum **5.** Voz Ciudadana en el Cabildo	**LEPCGAEV:** **1.** Audiencia pública; **2.** Cabildo en sesión abierta **3.** Asamblea vecinal **LRPICCPEV:** **4.** Referendo **5.** Plebiscito **6.** Iniciativa Ciudadana **7.** Consulta Popular

Elaboración propia.

Chihuahua.

La ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, presentó reformas en su contenido en el año 2019, con la cual se crea un Consejo Consultivo de Participación Ciudadana como órgano encargado de promover y vigilar el cumplimiento de la ley, y se integra por la persona Titular o la representación de cualquiera de los tres Poderes del Estado, el Instituto Electoral de Estado, dos ayuntamientos del Estado y siete personas de la ciudadanía. Además de que se contemplaron nuevos instrumentos de participación social, como las audiencias públicas, el cabildo abierto, y los mecanismos de participación social para niñas, niños y adolescentes, entre otras.

Ciudad de México.

La norma surge en el año 2019, en ella se presentan de manera más desarrollada y con mayor especificidad distintos mecanismos para la participación de la sociedad; siendo en total diecisiete los cuales clasifica en tres apartados distintos: mecanismos de democracia directa, instrumentos de democracia participativa e instrumentos de control, gestión y evaluación de la función pública.

Nuevo León.

La Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León, presenta como distintivo el considerar dentro de la consulta popular a los procedimientos de referéndum y plebiscito. Y establece como una facultad reservada a la autoridad, dar inicio al proceso de consulta ciudadana.

Tlaxcala.

En este Estado vecino, se cuenta con una ley desde el año 2006, e incorpora la figura de *Voz Ciudadana en el Cabildo*, la cual faculta al ciudadano que reside en un municipio para que de manera individual se manifieste y sea escuchado en sesión de Cabildo.

Veracruz.

El Estado costero, presenta su ley de participación en el año 2018, pero la norma que se encarga de reglamentar los mecanismos previstos por su Constitución local tiene poco más de dos décadas de haber sido publicada, la cual involucra a los mecanismos de referendo, plebiscito, iniciativa ciudadana y consulta popular.

De los documentos normativos antes mencionados, se destaca el de la Ciudad de México, el cual no solo contiene una mayor cantidad procedimientos para la participación, sino que también presenta un mayor detalle para el desarrollo y alcance de estos procedimientos.

La especificidad en los procedimientos de participación se debe en buena parte a la norma constitucional de la cual deriva y que expresa de manera sistemática la importancia de la participación de la sociedad a sumarse para hacer gobierno. La Constitución de la Ciudad de México data del año 2017 y es producto de Reforma Política de la Ciudad de México, que deviene de una reforma a la Constitución Federal del año 2016. La Constitución de la Ciudad de México emerge con la firme idea de convocar a la sociedad para involucrarla en la mayor parte de acciones de gobierno. Como muestra, en la redacción del artículo 1 "*De la Ciudad de México"* que en sus números 2 y 3 se establece:

"Artículo 1. De la Ciudad de México.

…

2. En la Ciudad la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, quien la ejerce por conducto de sus poderes públicos y las figuras de democracia directa y participativa, a fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

3. La Ciudad adopta para su gobierno la forma republicana, democrática, representativa, laica y popular, bajo un sistema de división de poderes, pluralismo político y participación social...".

Otra expresión normativa que refuerza las bases y los alcances de la ley en materia de participación de la Ciudad de México, esté en el numerando 3, del artículo 3 de la norma constitucional, al expresarse que "*el ejercicio del poder se organizará conforme a las figuras de democracia directa, representativa y participativa, con base en los principios de interés social, subsidiariedad, la proximidad gubernamental y el derecho a la buena administración*".

Sin lugar a dudas, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México representa uno de los mayores logros para la presencia de una eficiente y eficaz presencia de la sociedad en actos de gobernanza, la cual es subsecuente a la norma constitucional de la cual deriva.

IV.1. Disposiciones preliminares o generales.

En este bloque se establecerán los ámbitos de validez jurídica del cuerpo legislativo. Rafael Minor Molina, y Xopa Roldán (Vega, 2017), consideran los siguientes:

"1. El objeto y la finalidad de la disposición normativa. Para su determinación se recomienda evitar el uso de términos o frases meramente declarativos, es decir, sin ninguna significación jurídica.

2. Los ámbitos de validez o aplicación, que deban señalarse como el espacial, el personal, el material y el excepcionalmente temporal -como leyes de ingresos o leyes que predeterminan su vigencia-.

3. Eventualmente, las definiciones o especificaciones, el significado de un término o de una expresión usada con sentido técnico -jurídico o científico-.

4. Las reglas de supletoriedad -si fuera el caso-:

a. Es un tema que se encuentra en otra norma y en caso de alguna laguna es posible recurría a ella.

b. El ordenamiento supletorio señale tal función y tal materia a suplir;

c. el ordenamiento suplido prevea la institución a suplir.

d. La materia a suplir sea insuficiente para su aplicación a la situación concreta presentada, por carecer total o parcial de reglamentación".

Objeto y finalidad.

Al respecto el objeto de la ley será establecer las bases que garanticen la participación ciudadana, estableciéndose los mecanismos entendidos como los procedimientos, limitándolos a el plebiscito, el referéndum establecidos en el artículo 20, fracción I; la iniciativa popular considerada en el artículo 63 fracción V, ambos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como la consulta popular, establecida en el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; la cual deberá diferenciarse de la consulta ciudadana prevista por la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, de conformidad a lo establecido en párrafos anteriores.

Asimismo, se deberá establecer como finalidad el consagrar el derecho humano de la participación ciudadana para que los habitantes del Estado de Puebla sean parte activa de la política y se sientan implicados en ella, participando de manera directa en las decisiones públicas del Estado y sus municipios.

Acorde a otros cuerpos normativos, se considera indispensable se exprese como objetivos el fomento a la inclusión ciudadana así como respetar y garantizar la participación ciudadana, en el Estado y sus doscientos diecisiete municipios, disponiendo las atribuciones y obligaciones de las autoridades implicadas en su aplicación, estableciendo competencias para garantizar la promoción y respeto de la participación ciudadana, normando los mecanismos de democracia directa y fomentando una cultura ciudadana.

Los mecanismos de democracia directa, que se consideran deberán establecerse en ley son el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana, y la consulta popular.

Ámbitos de validez o aplicación.

La ley debe entenderse como una disposición de orden público, de interés social y cuya de observancia implica el ámbito territorial del Estado de Puebla. En este aspecto, se considera que la participación ciudadana corresponde a personas que acreditan la calidad de ciudadanos establecido en los artículos 18 y 19 de la Constitución local, y siempre que no se encuentren suspendidos o hayan perdido sus derechos y prerrogativas como ciudadanos.

Pero tal caso podrían considerarse la participación de los mexicanos mayores de edad nacidos fuera del territorio del Estado, hijos de padres no poblanos, que no cuenten con residencia continua y comprobable ante el Ayuntamiento del Municipio en el que residan de al menos cinco años dentro del mismo y que no se encuentren suspendidos de sus derechos y prerrogativas como ciudadanos mexicanos.

Por otra parte, la aplicación de la ley corresponderá a los entes públicos que participen en los procedimientos y demás acciones que en materia de participación ciudadana se establezcan en la misma, a fin de garantizar el derecho a la participación ciudadana establecido en la Constitución Local.

Definiciones o especificaciones: En este rubro deberán de estar inmersos al menos, los que impliquen la funcionalidad del procedimiento, y los que se delimiten a fin de no ser conceptos ambiguos en el texto normativo. De los cuales se proponen los siguientes:

Ciudadanos: Las personas que reúnan los requisitos constitucionales y se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos y prerrogativas.

Democracia directa: Es aquella por la que los ciudadanos pueden pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público.

Lista Nominal: Las Listas Nominales de Electores con fotografía, expedidas por el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral.

Organizaciones ciudadanas: Las personas morales sin fines de lucro que reúnan los requisitos exigidos por la presente Ley y a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho a la participación ciudadana.

Participación: El conjunto de actividades por las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible.

Las reglas de supletoriedad.

Por lo que hace a este elemento deben de considerarse como cuerpos normativos supletorios a las disposiciones establecidas en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los cuales podrán coadyuvar para el cumplimiento del objeto y la finalidad la ley.

El Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales deben de considerarse con un carácter supletorio toda vez contienen las reglas procedimentales a las que deben sujetarse los mecanismos de plebiscito y referéndum, y posiblemente de la consulta popular, distinta a la que en materia de planeación corresponde al Ejecutivo del Estado y a los ayuntamientos.

De igual forma, deberá observarse lo previsto por la legislación vigente en el Estado en materias de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, a fin de que se garanticen los derechos correspondientes a los ciudadanos en el Estado de Puebla. En caso de que se involucre una participación ciudadana de manera más amplia, la Ley Orgánica Municipal, puede considerarse una norma supletoria, pero solo en el caso de que esta considere reformas y adiciones en su articulado, las cuales den cabida a su inclusión. Tal sería el caso al incorporar un mecanismo como la *Voz Ciudadana en el Cabildo,* establecida en la

legislación del Estado Tlaxcala que sirve como medio de participación personal del ciudadano residente en el Municipio, en una sesión de Cabildo. La solicitud del ciudadano de participar en una sesión de Cabildo.

Asimismo, y siendo el caso de incorporar las figuras de participación como el Presupuesto Participativo, debe de considerarse la existencia previa de las *Reglas de Operación del Programa Presupuesto Participativo para el Estado de Puebla*.

IV.2. Disposiciones principales.

Para este apartado, deberá de conformarse por las "*disposiciones sustanciales que especifican las posiciones jurídicas competencias, poderes, derechos- y las reglas de conducta obligaciones, prohibiciones, permisos. En las disposiciones principales se puede especificar lo siguiente:*

1. *"Las competencias o los órganos aplicadores de las normas.*
2. *Las obligaciones, prohibiciones o permisiones de los particulares,*
3. *Las reglas procesales relativas a la materia regulada,*
4. *Las sanciones eventuales,*
5. *Las reparaciones*".

Aunado a las consideraciones anteriores, deberá de establecerse en este nivel sustancial, los principios y políticas que tendrán como base la actuación de los participantes, gobierno y sociedad, en el ámbito de la ley.

IV.2.1.Principios.

Los principios deben de entenderse en su calidad de axioma, en el que se establece como una forma de conducirnos con base en una guía. Los principios que deban regir la participación ciudadana son diversos y podrían ser muchos, pero recordemos que versan sobre un procedimiento, el cual implica que estos principios buscan conducir a los actores, entes públicos y sociedad; pero al mismo tiempo el de preservar la intervención de esta última en el ejercicio de un derecho constitucional y sobre todo un derecho humano. Por lo anterior, dentro de las

diversas consideraciones que tome el legislador podrá establecer estas bases, se estiman pertinentes los siguientes:

a) En materia de Derechos Humanos: La participación es una materia considerada un derecho humano, por lo que para su tutela deberá estimar pertinente establecer los principios de *Protección y Respeto de los Derechos Humanos*, *igualdad, igualdad sustantiva, libertad, equidad, inclusión, accesibilidad*, entre otros.

b) Por lo que hace a la conducción de la autoridad. Si bien los anteriores corresponden a distintos aspectos que debe considerar la autoridad para cumplir con la norma que vela sobre la protección de un derecho, implica también una participación responsable para con el servicio público; es por lo cual se podrían establecer los principios de *eficiencia, eficacia, economía, transparencia, objetividad y honradez*.

c) El procedimiento de participación implica un ejercicio de democracia, en donde las acciones y decisiones que implican el acto de gobernar y sobre todo al normar o legislar, debe de existir una reflexión, análisis y discusión de la información para que el resultado se realice con la voz de todos, pero si será decidida por la aprobación de la mayoría de sus participantes como en cualquier sistema democrático, es por ello que los ciudadanos deberán conducirse con al menos los siguientes principios: *respeto, tolerancia, solidaridad, corresponsabilidad y rendición de cuentas*.

IV.2.2. Las competencias y órganos encargados de su aplicación.

La ley de participación involucra la participación esencial de la administración pública a cargo del Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, de igual forma implica la participación del H. Congreso del Estado, del Instituto Electoral del Estado de Puebla y de conformidad a la normativa en materia electoral corresponde la intervención del Tribunal Electoral del Estado de Puebla, el cual dirimirá las controversias que se susciten con motivo del ejercicio de estos mecanismos de participación.

Cada una de estas autoridades tendrá un papel determinado de intervención en los mecanismos, así como en los momentos correspondientes. En general deberán de compelerse a garantizar, atender, consultar, incluir, proteger, respetar la participación y deberán de adecuar su normativa interna a fin de considerar lo anterior. Para esto deberán de difundir e implementar los mecanismos de participación, y en general adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar el ejercicio de la participación.

IV.2.3. Las obligaciones, prohibiciones y permisiones de los particulares.

Por su parte, los particulares tendrán también una serie de derechos, pero también de obligaciones en materia de participación. Entre los cuales el legislador podrá considerar el ejercicio de su participación, para incorporase en la vida política del Estado y de sus municipios, debiendo respetar las decisiones que se adopten en los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, a recibir educación, capacitación y formación que propicie el ejercicio de la ciudadanía, la cultura cívica y su participación ya sea de forma individual o a través de agrupaciones de forma colectiva.

Dentro de los mecanismos los ciudadanos tendrán derechos a ejercerlos y hacer uso de estos, también a intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno.

La cultura cívica implicará una intervención forzosa de la autoridad, y buscará impulsar su desarrollo en el Estado, por lo que se considera pertinente la incorporación de un capitulado en donde se centre en este rubro, en el cual se establezca y desarrolle las acciones que realizaran las autoridades para su impulso, toda vez que la cultura cívica servirá para cosechar el día de mañana personas y ciudadanos comprometidos con el quehacer del gobierno.

Resultará indispensable el apoyo del Instituto Electoral del Estado, a fin de garantizar la imparcialidad en su formación a través de acciones que versen sobre la sensibilización, promoción y difusión de los valores y principios de la participación

ciudadana, con énfasis en la solidaridad en la toma decisiones como principio básico de la participación, entendiéndola como la disposición a asumir los problemas de otros y del conjunto de la población como propios, para desarrollar una sensibilidad sustentada en la calidad humana y a generar relaciones de cooperación y fraternidad entre personas vecinas y habitantes, ajenas a todo acto egocentrista y a hacer prevalecer el interés particular por encima del colectivo. También resulta necesario que en estos ejercicios se realice una formación y capacitación de personas servidoras públicas en materia de participación. También podrán realizarse acciones encaminadas a las agrupaciones como colectivos, o sectores diversos, los cuales se organizan a partir de su campo de interés o condición ya sea esta sexual, de género, de clase, de edad, étnica o cualquier otra referida a necesidades y causas de grupo, para que de mejor manera se procure dar soluciones a sus necesidades específicas y así coadyuvar a su desarrollo, a través de soluciones fruto del consenso de sus miembros.

IV.2.4. Las reglas procesales.

En este apartado, el legislador deberá establecer los artículos que se referirán a la instrumentación de los mecanismos de participación directa: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, y consulta popular que se establece en el artículo 143 de la Ley Orgánica del Congreso local. Al respecto se considera deberá de observarse lo siguiente:

Tratándose de los mecanismos de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, las personas que participen en el ejercicio de los mecanismos de democracia directa, deberán contar con credencial para votar vigente y que se encuentren en la Lista Nominal del ámbito territorial que corresponda; A fin de establecer una mayor organización de quienes se ajusten al ejercicio de estos mecanismos conforme a las bases constitucionales:

1. Deberán de conformar una comitiva que promueva el ejercicio correspondiente, presentando su solicitud ante la autoridad que corresponda. Esta solicitud deberá de contar con los requerimientos mínimos que se determinen, entre

los cuales podrán estar: la denominación del tipo de mecanismo solicitado; el acto o actos de gobierno, la ley o decreto, la iniciativa de ley o leyes que se pretendan someter a consulta o aprobación según corresponda; una breve exposición de las razones por lo cual deba someterse a consulta o aprobación; el listado con nombres, firmas y clave de su credencial para votar vigente , sin que se proporcione la credencial, ni copia de ésta, a fin de evitar usos político-electorales diversos a los fines de la participación ciudadana que establece esta ley-, los nombres de quienes integren el comité promotor que funjan como voceros del mecanismo de democracia directa; así como un domicilio para oír y recibir notificaciones.

2. El cotejo lo realizará el Instituto Electoral del Estado, por lo que la autoridad que reciba en primera instancia la solicitud deberá presentarla a este Instituto en la brevedad, solicitando el cotejo correspondiente, así como la verificación del cumplimiento del porcentaje de personas de la Lista Nominal que se prevea en la Constitución del Estado. De esta forma las autoridades procederán al inicio de mecanismos respectivos.

3. También se establecerá lo concerniente a las materias que no puedan ser objeto, de conformidad a la Constitución y las demás que se prevean para esta ley y las que se contemplen en otros ordenamientos normativos.

4. El Instituto Electoral del Estado, además del cotejo y dictaminar su procedencia, se encargará de organizar e implementar el desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum, también de realizar el cómputo y declaración de resultados y de su validez. Igualmente, vigilará el cumplimiento de los requisitos y plazos para el correcto desarrollo de los mecanismos de plebiscito y referéndum. Asimismo, garantizará la equitativa difusión de las opciones que se presenten a la ciudadanía de conformidad con lo señalado en la convocatoria y la ley.

Para lo anterior, las convocatorias deberán de cumplir con las publicaciones establecidas en la Constitución local, y se podrán especificar en la ley los aspectos básicos que éstas deban comprender, entre los cuales debería establecerse la descripción de la naturaleza del ejercicio, del acto de autoridad o, en su caso, del

texto de la disposición legal sometida a consideración de la ciudadanía; una explicación clara y precisa del mecanismo de aplicación del acto de gobierno, así como de los efectos de aprobación o rechazo; la indicación precisa del ordenamiento y el o los artículos que se propone someter a consulta, según corresponda a cada mecanismo; los plazos y términos para cada una de las etapas el lugar y fecha en que habrá de realizarse la jornada de votación u opinión de forma presencial.

De manera específica, para el desarrollo de cada uno de los mecanismos, se deberán establecer las singularidades que cada uno presenta, ya sea que se expresen en la Constitución del Estado o las que el legislador considere otorgan una mayor o menor delimitación de cada uno, sin ser contrarias a la norma constitucional.

En el referéndum, podrá establecerse que solo es de carácter derogatorio, como lo prevé la Constitución local, con la posibilidad de que su carácter pueda ser total o parcial. De igual forma, se podrán especificar las normas que están exentas para someterse a este mecanismo; además de incluirse los aspectos que, en razón de su propia naturaleza, resultan necesarios para su desarrollo y procedimiento, considerándose para tal efecto que se pueda reiterar lo previamente implícito en la Norma Superior del Estado.

El plebiscito, para otorgar una mayor certeza legal, deberá indicarse que se debe entender por carácter trascendental para el orden público o el interés social de la Entidad sobre los actos o decisiones, los cuales podrán ser explicados cuando en estos repercuta de manera significativa un porcentaje alto de la población en el Estado de Puebla.

Por su parte, el apartado específico de la iniciativa ciudadana como mecanismo de democracia directa, podrá considerarse la asesoría del Honorable Congreso del Estado para que el texto presentado prevea una redacción clara, sin que implique la redacción de la iniciativa, ni tampoco que el órgano público asuma la responsabilidad sobre la viabilidad de dicha iniciativa. El apoyo que se preste tendrá

solo la finalidad de que la propuesta normativa ciudadana cumpla con los principios básicos de técnica jurídica o legislativa.

De igual forma, para la iniciativa ciudadana, además del artículo 64 de la Constitución Local, y de lo que se comprenda en la propia ley, deberá de observarse lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla y el Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado Libre y soberano de Puebla; de igual forma, su contenido podrá ser enriquecido con propuestas que surjan de la realización de entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, las cuales permitirán al legislativo hacerse de mayores elementos para la realización del dictamen.

Por último, en el apartado de consulta popular, debe de reiterase las diferencias que presenta con el plebiscito, el referéndum, y la contemplada consulta ciudadana prevista en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

De igual forma, y derivado de la oportunidad que brinda el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, al señalar en su última parte *"…someter a consulta popular cualquier asunto de su competencia, de conformidad con lo dispuesto por la presente Ley, su Reglamento Interior y demás disposiciones aplicables",* la cual permite establecer la facultad de los ciudadanos para que soliciten ante esta instancia la realización de una consulta, siempre que no sea contraria a lo establecido en el párrafo anterior y las restricciones que estime pertinentes el legislativo. Para su presentación, podrá considerarse como uno de los requisitos que sea respaldada por un porcentaje distinto de las personas inscritas en la Lista Nominal del ámbito territorial para que se dé inicio a la misma.

En cualquiera de los mecanismos mencionados es de gran importancia la comunicación entre la autoridad y la sociedad, por lo que, los canales que se empleen deben ser los apropiados para todos los sectores de la población que participen, además es necesario considerarse el mosaico multicultural que se encuentra presente en nuestro Estado. Esto implica que los canales escritos, como la convocatoria, o aquellos que se realicen de forma oral, entre los que se

encuentran talleres o foros, se deban realizar en español, y en otras lenguas como náhuatl, totonaca, popoloca y mazateco[10], las cuales son parte de la identidad de varias de las comunidades al interior del Estado de Puebla. Asimismo, deberá de hacer uso de medios electrónicos y de los físicos que sean necesarios para llegar a más gente, lo que permitiría contar con una participación mayor e informada de la sociedad en conjunto. A nivel nacional, en el otoño de 2019 se realizó por parte del Gobierno Federal, el mecanismo de participación consistente en una consulta indígena, en la que participaron distintos pueblos y comunidades de indígenas de la zona sureste del país, en donde el Gobierno Federal sometió a un procedimiento de consulta dirigido a los habitantes de la zona, el cual tenía como finalidad conocer la aceptación, o en su caso el rechazo, para la ejecución del proyecto denominado *Tren Maya*. El proyecto a cargo de la Secretaría de Turismo, requirió para la consulta la creación de un comité interinstitucional conformado por veintinueve dependencias y entidades del Gobierno Federal, además de las autoridades estatales y municipales en cuyos territorios se construirá el proyecto. El objetivo de la consulta es alcanzar en conjunto el bienestar y desarrollo sobre la base del respeto de sus derechos fundamentales[11].

Es así que, el quince de noviembre de 2019, en los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, se convocó a un proceso de consulta indígena, en donde sus resultados serían vinculantes para la ejecución del proyecto.

Como parte del proceso de consulta se realizaron en los días veintinueve y treinta de noviembre y catorce y quince de diciembre de 2019, treinta Asambleas Regionales, de las cuales quince tuvieron un carácter informativo y las quince restantes fueron consultivas, en total participaron diez mil trescientas cinco personas pertenecientes a mil setenta y ocho comunidades indígenas de las entidades federativas antes mencionadas.[12] Este proceso de consulta indígena

---

[10] INEGI, 2010, Censo de Población y Vivienda, 2010. Tabulados básicos
[11] Gobierno de México, www.trenmaya.gob.mx
[12] Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, *https://www.gob.mx/inpi/articulos/participacion-democratica-y-dialogo-permanente-vias-necesarias-para-la-construccion-del-proyecto-de-desarrollo-tren-maya-230632*

requirió que la autoridad estableciera un dialogo con habitantes de los pueblos indígenas Maya, Ch'ol, Tseltal, Tsotsil y otros más que se encuentran ubicados en el área de influencia del proyecto.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoció la decisión del Gobierno de México de realizar esfuerzos para respetar, proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo su derecho a la consulta y el consentimiento para el proyecto mencionado y la participación de múltiples entidades gubernamentales en el proceso, incluso a nivel de quienes encabezan algunas de las dependencias, no obstante, y pese al haber sido un esfuerzo de carácter histórico en el país, en el cual se implementó un mecanismo de participación directa de este tipo; la representación internacional, también realizó señalamientos en la realización del mecanismo. Criticó la parcialidad de la consulta, al asegurar que las autoridades convocantes decidieron de manera unilateral el método de participación, sin consultar previamente a las comunidades afectadas, y que, con ello, no se cumplió con los estándares internacionales. Además, se manifesto en contra de los tiempos de consulta los cuales fueron considerados breves por el Organismo internacional, así como la existencia de imprecisiones en las traducciones, y escasa participación de mujeres indígenas.[13].Independientemente de las posturas de cada uno de los actores, el procedimiento de consulta, al igual que cualquier otro mecanismo de participación es y será perfectible.

Con base a esta experiencia, hay que reconocer que el trabajo legislativo que lleve a emitir una ley que atienda a los mecanismos de participación previstos en la Constitución local, implican a su vez la creación de instituciones y sus marcos normativos, o adecuar las existentes; así como el poder disponer de los recursos económicos necesarios, además de capacitar a servidores públicos, el hacerse de la infraestructura adecuada física y digital, por mencionar algunos.

[13] Organización de las Naciones Unidas en México, https://www.onu.org.mx/

Aunado a lo anterior, deben considerarse otra serie de aspectos, que permitan tener credibilidad de la sociedad hacia sus autoridades, lo que permitirá generar el ánimo en el ciudadano para que ejercite su derecho a participar en estos mecanismos. Es aquí en donde debe establecerse un compromiso social de la autoridad y la sociedad. En donde la autoridad realice una divulgación de la información de manera oportuna, gestión adecuada de los insumos recibidos para asegurar un proceso verdaderamente participativo, transparente, bidireccional y abierto; en tanto que la sociedad, deba atender a los llamados y ser empática con los fines sociales, e involucrarse en los procesos, pero también, sea crítica ante la mala práctica que realice la autoridad, a fin de mejorar los procedimientos y de ser el caso, delimitar responsabilidades de los servidores públicos que desvirtúen el objeto de estos procesos.

Aunado a lo anterior, debe insistirse en su realización, para que se consoliden como parte de la cultura cívica de los mexicanos, y de esa forma sean verdaderos pilares de la democracia en el país, y un requisito necesario para el emprendimiento de diversas acciones por parte de las autoridades de cualquier orden de gobierno en el País.

IV.2.5. Las sanciones eventuales y las reparaciones.

Por lo que hace a estos aspectos, podrá establecerse la intervención del Tribunal Electoral, quien de conformidad al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla será competente para resolver los medios de impugnación suscitados en el desarrollo de los mecanismos de democracia directa, garantizando la protección de los derechos de los ciudadanos. Solo en la iniciativa ciudadana, no podrá participar.

IV.3. Disposiciones finales.

El apartado final, debe plasmar los artículos transitorios los cuales tienen como principal objetivo prever su entrada en vigor, las implicaciones normativas y presupuestales que impactaran en las autoridades implicadas en su aplicación.

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.

La necesidad de una Democracia Plena.

La democracia desde su concepción considera la necesidad de involucrar a los distintos actores sociales, ciudadanos a los que se les atribuye la titularidad del poder. Sin embargo, para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder que se le ha otorgado, es necesario que los ciudadanos mexicanos tomen parte en las cuestiones públicas que inciden en su comunidad y sea del interés de todos ellos; de esta forma, la participación permitirá que las opiniones de cada uno de sus integrantes sean escuchadas, procurando para ello que exista una organización eficiente, sin importar que sea una democracia directa, representativa, o participativa, toda vez, que en la actualidad para cualquiera de éstas formas de democracia resulta necesaria la participación de la gente para el mejor desarrollo de ellos mismos y del Estado.

La democracia representativa permitirá principalmente a los ciudadanos elegir representantes, y la conformación de órganos públicos; en tanto los mecanismos de democracia directa y, en general, la democracia participativa incluirá a los ciudadanos en la toma de decisiones. Esto implica el hecho que los ciudadanos se expresen al momento de decidir sobre diversos aspectos públicos; además de establecer una cercanía con el gobierno, para la elaboración de políticas públicas. (Mariñez, 2009: 17-31).

En síntesis, la participación de los ciudadanos es sustancial porque modera y controla el poder de los políticos y servidores públicos y porque la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones.

Se debe entender que en la participación ciudadana el voto y los mecanismos como el referéndum, plebiscito y revocación de mandato son solo una parte de la participación, pues esta no se limita a la elección de los representantes políticos.

Consideraciones para la Democracia Participativa en Puebla.

En los últimos años, la participación ciudadana se ha establecido de una manera más clara en el marco del Estado Constitucional de Derecho, y es parte de la reciente transformación política en México. No tan solo como parte de un discurso, sino una búsqueda necesaria y primordial para el ejercicio de gobierno compartido entre los actores políticos y sociales.

No tan solo por una cuestión de conveniencia, más bien, una necesidad demandada por la población que busca ver consolidada la verdadera justicia social que se pregona en el artículo tercero de nuestra máxima normativa.

La democracia representativa debe convivir con la democracia participativa para que exista mayor legitimación, que procure una eficiente y eficaz gobernabilidad y gestión pública. Resulta prioritario consolidar la normativa, ya sea existente o innovar en su creación a fin de que se impulse la participación ciudadana organizada, estableciendo los canales estructurales que permitan a la población recuperar su credibilidad en las instituciones, en nuestra democracia y en el gobierno tanto federal como en el de cada uno de sus Estados que lo integran.

Si bien, el presente documento corresponde en esencia al tipo de participación ciudadana, y toda vez que en el anexo que lo compone se establece un modesto esbozo de propuesta de ley; la cual se ocupa mayormente de procurar la normativa propia de una ley ordinaria que reglamente los mecanismos de participación previstos por la Constitución Política del Estado de Puebla y de la Ley Orgánica propia del Poder Legislativo de éste Estado, de igual forma en el apartado que corresponde a “disposiciones preliminares o generales” se acoge una propuesta de definición para la participación, misma que se considera como el conjunto de actividades por las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades; así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible. Este tipo de participación se ha hecho muy común en los últimos años,

pero para su desarrollo se requiere de la contribución del gobierno en crear las condiciones necesarias para consolidarla, en donde la función legislativa, será de gran importancia.

En Puebla, como se explicó anteriormente, la participación ciudadana a nivel Estatal y Municipal es diversa a la concebida exclusivamente en materia de planeación para el desarrollo del Estado por la ley respectiva y puede enriquecerse con otros procedimientos que le permitan tomar parte en los asuntos públicos. Para ello, y aunado a la propuesta establecida, pudiera considerarse la creación de nueva normativa en los diversos órdenes de gobierno que establezcan una mayor apertura en el tema de participación.

Para María Teresa Villarreal (2009) el Estado no es el principal locutor, sino que requiere de una intervención de otros actores, como las participaciones de carácter social y las comunitarias, cuya principal diferencia estriba en la coincidencia territorial de los integrantes que esta última tienen, y que en lo general corresponden, a continuación las describimos:

- Participación social: con ella se impulsaría a la participación de individuos que integran y pertenecen a agrupaciones, asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, los cuales cuentan previamente con una representación propia que funciona como interlocutor ante el propio Estado.

La incorporación en la agenda legislativa deberá de encaminarse a las organizaciones y agrupaciones, como los llamados colectivos o los de carácter gremial, que sean distintos a los sindicatos, entre muchos otros, en donde la función del Estado sería la de intervenir con la finalidad de procurar que sus manifestaciones se desarrollen de forma ordenada, vinculándolas con las autoridades facultadas o en su caso con particulares que les permitan la atención a sus demandas dentro de un contexto más organizado y dentro del marco legal que corresponda.

- Participación comunitaria: sería aquella en la que los individuos se organizan para hacer frente a las adversidades, o simplemente con el objetivo de lograr un

mayor bienestar procurando el desarrollo de la comunidad. En esta participación, a diferencia de la participación social, la vecindad de quienes participan es primordial, ya que por el solo hecho de pertenecer a determinado espacio territorial, ya sea condominio, ranchería, Junta Auxiliar o cualquiera de ellos, a diferencia de que se trate de las cámaras de empresarios, colegios de profesionistas, o de distintas agrupaciones como las de carácter religioso, o las que tienen entre sus objetivos defender los derechos de ciclistas, actores teatrales, transportistas, entre otros.

Aquí, la regulación que se diseñe debe diferenciar de manera apropiada los centros de población de los municipios, sean estas ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones, incluyendo a las denominadas Juntas Auxiliares. De igual forma, en este rubro de participación se puede incorporar y reforzar en la normativa de orden Estatal, lo referente a las comunidades indígenas y afromexicanas que se ubiquen en el Estado, ya sea que se sitúen en un solo municipio o más, impulsando con ello y en todo momento las políticas que beneficien y protejan sus derechos consagrados en la Constitución Federal.

Las participaciones antes mencionadas, aunadas a la participación política en sentido estricto y la de participación ciudadana aquí propuestas, coadyuvarán a la presencia del régimen democrático en nuestro país; al establecer distintos canales y mecanismos para escuchar a la ciudadanía y realmente sean parte en los asuntos públicos, en la toma de decisiones, así como en la vigilancia y control de la gestión de nuestros gobernantes.

Es una necesidad del Estado democrático contemporáneo la incorporación de los distintos tipos de participación de la población, es por ello que esta deberá resultar comprensible y sencilla para que se incorpore en ella cualquier persona que lo desee; además de que en su desarrollo a través de sus mecanismos que correspondan sean realmente asequibles para la ciudadanía, y sean empleados al comprobarse su transparencia, accesibilidad, eficiencia y con un resultado real, que se plasme en los hechos, y en todo caso que existan mecanismos propios de control al alcance de los ciudadanos, todo esto podrá contribuir para su verdadera incorporación a la vida política en el país.

Aunado a lo anterior, en el presente documento se establece la importancia de reglamentar e impulsar la cultura cívica, la cual tendrá como finalidad poner al alcance de los habitantes en el Estado de Puebla, niños, niñas, juventud, mujeres y hombres la importancia de su participación en la vida pública dentro y fuera del Estado, ya sea participando en su condominio, manzana, fraccionamiento, colonia, barrio, ciudad, o en cualquier otro espacio a fin de hacer valer sus derechos políticos, ya sea para la presentación de una propuesta de ley ante el Congreso del Estado, o sencillamente ejercer su derecho a voto para la elección de representantes, entre muchos otros.

Asimismo, debe entenderse como parte de la cultura cívica, el hecho de que las autoridades estén atentas a que en los ejercicios de participación ciudadana se encuentren en todo momento las condiciones necesarias para su desarrollo. Lo que será una labor propia del Estado, a fin de construir las mismas a través de la cultura cívica, y velar por su mantenimiento.

A este respecto, las condiciones deben ser alineadas al propio Estado democrático, mismas que se incluyen expresa o tácitamente en los principios propuestos en el presente documento. Estas condiciones serían al menos las siguientes:

a) Respeto y protección a los Derechos Humanos.

La violación de los derechos humanos por parte de las autoridades fue una práctica de antaño, y es más bien propia de los sistemas políticos autoritarios. Todas aquellas personas que se oponían al régimen o que manifestaban su inconformidad en contra de las decisiones políticas tomadas por los dirigentes, eran objeto de vejaciones a los derechos propios a su persona, familia, propiedades, etcétera. Por eso, para que la ciudadanía pueda tener injerencia sobre el Estado, el gobierno debe de respetar los derechos humanos, entre los que se encuentran la libertad, la seguridad física y jurídica, e igualdad.

Pues si esta condición no se cumple y las autoridades violan los derechos fundamentales del ser humano, contrarios a la Constitución, lo que resultaría en el hecho de que la sociedad se abstenga en el momento y con posterioridad a interferir en los asuntos públicos por miedo a sufrir represalias o persecución que realice el mismo Estado o grupos distintos que se puedan oponer a su desarrollo.

b) Normativa e Instituciones adecuadas.

Crear o reformar la normativa existente para la apertura de más y mejores canales institucionales que requieran y regulen la participación ciudadana. En este caso al Estado corresponderá valerse de los medios legislativos y reglamentarios que obliguen a la propia autoridad, ya sea Estatal o Municipal, a incluir a la sociedad en las diversas acciones que realizan; la disposición de recursos y adaptación de las instituciones existentes, a fin de que lo establecido en la norma realmente se materialice y con ello se posibilite alcanzar el objeto de la normativa creada o reformada.

c) La Información, difusión y acceso.

Esta condición tendría una diversificación; por un lado, la referente a la difusión que se realice a los ciudadanos, como el hecho de que exista claridad en las convocatorias que se realicen para cualquiera de los mecanismos o procedimientos que así la requieran. Por otra parte, la que tienen como fin su acceso, que implica una tarea de transparencia y rendición de cuentas, también es un elemento fundamental porque conocemos los programas de gobierno, y la sociedad ejerce sus derechos de escrutinio y evaluación del desempeño de los servicios públicos y sus resultados. Y también la información concerniente a la libertad responsable que tienen los medios de comunicación para difundir noticias e informar a la población de lo que ocurre en el entorno, la cual debe realizarse de manera responsable y atender siempre a la verdad, toda vez que su correcta difusión propiciará que la ciudadanía conozca los elementos que les permitan tomar decisiones.

d) Confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

Sin lugar a dudas para que la participación ciudadana se pueda desarrollar en nuestro país y en cualquier otro que sea democrático es necesario que la sociedad confíe en las instituciones políticas. Deben tener la esperanza o la firme seguridad de que van a actuar y funcionar de acuerdo a lo que se les ha encomendado: velar por el bienestar general. Cuando no hay confianza, es porque las instituciones no están realizando sus funciones correctamente o porque la población percibe que están trabajando para favorecer un sector específico. Si no hay confianza, es casi seguro que los ciudadanos van a evitar en lo posible involucrarse con ellas.

Por eso, si una democracia quiere impulsar la participación ciudadana, debe asegurar la credibilidad de sus instituciones. Dentro de la condición de confianza, se debe tener presente que la actuación de la autoridad siempre está bajo el escrutinio de la población y como se ha mencionado en el presente texto, la democracia representativa ha generado los cuestionamientos que existen en general sobre la democracia como forma de gobierno. La confianza en las instituciones y la confianza interpersonal han disminuido en las democracias, generándose una discusión sobre sus implicaciones en la formación de capital social y en el funcionamiento de los mecanismos de representación y formas de gobernanza en la democracia. Actualmente un alto número de ciudadanos participan en la democracia, la elección de representantes que realiza la población como parte del ejercicio de su democracia en el país así lo demuestra. Pero esa intervención no siempre es acompañada de la satisfacción de los participantes y en general de la población respecto a los resultados que les brinda su representatividad. El discurso previo de quienes solicitan el voto muchas veces resulta discordante con las acciones que se realizan una vez que ya representan a la población. Esto ha provocado que las personas desconfíen de las instituciones políticas, de sus autoridades, y como consecuencia se abstengan de interferir en los asuntos públicos.

En México los niveles de confianza en las instituciones políticas democráticas y en sus representantes, no han sido los esperados, por lo que es prioritario que las

acciones que realizan los mandantes se materialicen en el bienestar general de la población, de lo contrario se presentaría nuevamente un contexto adverso, donde prevalece la percepción negativa hacia las instituciones políticas y para la participación ciudadana resulta prioritario retomar esta confianza en las instituciones para el éxito de los mecanismos de participación.

Con al menos el establecimiento de estas condiciones, se podrá realizar e impulsar el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana en el Estado y sus municipios, lo cual contribuirá también a la consolidación de una verdadera democracia, y que en caso contrario, de no existir estas condiciones, se correrá el riesgo de la apatía de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos públicos y de la vida democrática en cualquier ámbito o nivel de gobierno, ya sea Federal, Estatal y Municipal. Una vez que se conocen esas condicionantes, deberá de realizarse un diagnóstico respecto sí estas se encuentran en México, y si ha tenido eco en los gobiernos locales. Tanto la falta de información como la violación a los derechos fundamentales del hombre, han creado un ambiente de incertidumbre en la población mexicana, y se manifiesta en la poca confianza que tienen hacia las instituciones democráticas del país.

Lo anterior podemos comprobarlo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas, ENCUP 2012[14], la cual reveló que todas las instituciones políticas, en promedio, salieron calificadas por debajo de 6, en una escala del 0 al 10, donde 0 es No confío nada y 10 es Confío mucho. Podemos afirmar que la existencia de una falta de confianza que están sufriendo nuestras instituciones se debe a la poca transparencia e integridad de quienes encabezaban el poder ejecutivo. Esto implicaría partir de la idea de que los ciudadanos no confían en las instituciones y en sus representantes, lo que implicaba una mayor inclinación a la abstención para participar en las cuestiones que son del interés de todos. La falta de confianza hacia las instituciones, la violación a los derechos humanos y la ausencia de información, transparencia y rendición de cuentas por parte de las

[14] *http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Bases_de_datos_2012*

autoridades y representantes en turno, hicieron que existan bajos índices de participación ciudadana.

Es una realidad que en diversos espacios de nuestro país las personas no quieran tomar parte en los asuntos públicos, en primer lugar, ya sea por la carencia de información suficiente para evaluar a los gobiernos o para involucrarse en la realización de programas y políticas públicas. También, porque algunos gobiernos continúan con prácticas que atentan en contra de los Derechos Humanos de las personas de manera activa o en su caso por la omisión en su actuación.

Tan solo en el Estado de Puebla, durante el año 2012, la autoridad Estatal en turno coadyuvó con la detención de 26 habitantes de Francisco Z. Mena que reclamaban a Pemex reparar un camino, además de que 60 jóvenes del movimiento #YoSoy132, quienes mantenían un campamento en el Zócalo poblano, fueron llevados a los separos municipales[15]. Esto sin mencionar la muerte del niño José Luis Tehuatlie, quien resultó herido durante el operativo policiaco contra habitantes de San Bernardino Chalchihuapan, en la aplicación de la llamada “ley bala” durante una manifestación que realizaban los pobladores por la carencia de un Registro Civil el cual fue reubicado de manera unilateral por el gobierno para tratar de legitimar la construcción de un Centro del Integral de Servicios, mismo que implicaba el alejamiento de un servicio necesario para la comunidad. Es por todo ello, y muchos otros factores más, que los números presentados implicaran que la participación ciudadana resultara baja, pues existía una gran desconfianza por parte de la ciudadanía a las instituciones políticas, un hecho que aún se encuentra visible en México; por lo que su reversión, implica un reto para las autoridades actuales en cada uno de los órdenes de gobierno.

Es por lo anterior que, para incentivar la participación ciudadana, se deberán revertir este tipo de situaciones; para lo cual deberán de aportar cada quien su parte, la autoridad en la operación y ejecución, mientras que los ciudadanos a través de un papel más activo exigiendo y observando que así sea. Las acciones implicarían

[15] https://www.proceso.com.mx/reportajes/2015/2/13/los-presos-de-moreno-valle-143321.html

entre otras cosas el evitar la impunidad en México; toda vez que la misma implica que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa; lo cual incluye a las personas servidoras públicas, quienes no son sancionadas cuando incurren en la comisión de un delito, y en lugar de ser objeto de una pena se les encubre o se justifica su proceder. Lo cual representa una perpetración al Estado de Derecho en México. Ejemplo de ello, es lo ocurrido con el caso de los 43 estudiantes en la Normal de Ayotzinapa, Guerrero; quienes desaparecieron la noche del 26 de septiembre del año 2014, la cual parece implicar a las autoridades en los hechos ocurridos, ya sea participando en su muerte o desaparición o por lo menos encubriendo lo ocurrido.

Con la sanción de los funcionarios públicos, con la transparencia y la rendición de cuentas, se puede dar un inicio para que los ciudadanos recuperen la confianza en las instituciones del gobierno y se coadyuve a incrementar la participación ciudadana. De este modo, con una mayor y real participación ciudadana, México daría un paso mayor para afianzar la democracia, un país donde los ciudadanos tomen parte en las cuestiones que son del interés general, donde supervisen el ejercicio del gasto público; en donde se vele por un verdadero desarrollo en todos los niveles de la sociedad, o al menos más justo e igualitario, en la política de la nación. Sólo así la población verdaderamente ejercería el poder que le ha otorgado la Ley Suprema. Pero para lograrlo, gobierno y sociedad deben darse cuenta de que los verdaderos cambios no están solamente en las leyes, sino también en ceñirse a su cumplimento y tener conciencia de que cada uno aportará lo que pueda, o al menos lo que le corresponda para consolidar a México como el Estado democrático más cercano a lo ideal. Pero, al momento, las cuatro condiciones básicas mencionadas en párrafos anteriores, parecen no estar cubiertas total o parcialmente al menos, pero su correcto estudio podría permitir establecer un diagnóstico más real, en el cual se identifiquen las áreas de oportunidad que se deban reforzar, para seguir un rumbo hacia una democracia plena en México.

Las condiciones propuestas, tienen en una primera instancia establecer un escenario mínimo en requerimientos para que los mecanismos de participación

ciudadana aquí observados tengan mejor desempeño en su implementación y un augurio apropiado a los ideales de la democracia contemporánea, por la que tanto se clama en cada uno de los 217 municipios del Estado.

Ahora bien, en Puebla se ha dado un paso significativo y esperanzador en cuanto a la última condición, la confianza, pues las autoridades han procurado introducir una mayor interacción de la sociedad sobre el Estado, así lo denota la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado en el año 2020, la cual incorpora la figura de participación ciudadana en materia de planeación, pero que resulta acotada para fines distintos a la planeación; la cual también es materia contemplada por la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla[16] y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Puebla[17]. Sin embargo, como se hizo notar, existen aspectos normativos de la participación ciudadana que aún carecen de su propia normativa, haciendo jurídicamente inviable su ejecución y que por ende, son propios del objeto en específico del presente documento; los cuales a su vez, suman a la carencia de las demás condiciones aquí propuestas, pues se desconoce la información que a detalle se deba establecer como parte del ejercicio de estos mecanismos, lo que puede a su vez generar la violación de derechos y las libertades fundamentales, que si bien prevé la Constitución Estatal, la carencia de una normativa que determine las responsabilidades y atribuciones que corresponda a las autoridades intervinientes y que resultan necesarias para el pleno ejercicio democrático de la ciudadanía en general, pueden implicar que su omisión legislativa sume a la desconfianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones políticas.

[16] Su artículo 156 obliga a que los gobiernos estatal y municipal promuevan la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental.

[17] También estable la participación social y ciudadana en la creación de los instrumentos de planeación. En su artículo 117, establece que tanto el Estado como los municipios, deberán promover la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de la planeación del desarrollo urbano, ordenamiento territorial y desarrollo metropolitano.

Como ya se mencionó, el objeto del presente trabajo es primordialmente la carencia de una Ley Estatal que en la materia reglamente lo estipulado por la propia Constitución local, y en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, partiendo de esto, se observa que al menos una de esas condicionantes es aún perfectible, siendo lo mismo para las demás condiciones, lo cual incluye la violación a los Derechos Humanos, lo cual es palpable al reconocer el número de personas privadas de su libertad por cuestiones políticas[18].

Por otro lado, por lo que respecta a la presencia de instituciones en el Estado que tienen como fin garantizar que existan dichas condiciones antes establecidas, tenemos la presencia del Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla, que es el organismo público local que goza de autonomía que se encargaría del desarrollo de los procedimientos, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla institución que garantizaría la tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales de la ciudadanía que participen en los mecanismos, así como la presencia de una Fiscalía General del Estado, dotada de autonomía, que también coadyuva al impulso la protección, que sin lugar a dudas será aún perfectible en su reglamentación y funcionamiento.

Asimismo, el Estado de Puebla cuenta con el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla, por lo que hace a la transparencia de las autoridades, y por lo que hace a la rendición de cuentas que deban brindar las autoridades, existen las también instituciones con autonomía la Auditoria Superior del Estado y el Sistema Anticorrupción del Estado del cual se desprende la Secretaria Ejecutiva del propio Sistema Anticorrupción. Todas estas son algunas de las instituciones públicas que coadyuvan a garantizar los derechos de los ciudadanos, y con ello se incremente la confianza por parte de la ciudadanía para participar en los distintos mecanismos que robustecen a la democracia en el país.

[18] *https://www.jornada.com.mx/2017/07/10/estados/029n1est*

Aunado a lo anterior, la tecnología en la actualidad se presenta como una herramienta real, el menos en comunidades menos vulnerables, para el desarrollo de los mecanismos. Su empleo puede presentarse en distintas áreas y momentos, como la difusión de acciones y decisiones realizadas y tomadas por parte de los representantes políticos, el conocimiento del entorno o propuestas que impliquen el ejercicio del sufragio; las votaciones a distancia, la participación en foros o debates en los que se discuta la aceptación o rechazo de una política pública. De igual forma aportaría a una mayor transparencia el destino que se otorgue a los recursos que se ejecuten por parte de las autoridades o representaciones, así como las acciones y obras ejecutadas, adquisiciones realizadas, las empresas beneficiadas por compras, fortalecer el carácter público de las licitaciones, y sesiones de órganos de gobierno en los que directamente puedan participar los ciudadanos al ser escuchados y no solo intervengan los representantes de la población.

El Gobierno Estatal y los ayuntamiento en cada uno de sus 217 municipios deben propiciar las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana y enriquecer la actuación verdaderamente consensuada de sus actos de gobierno, dotando a los instrumentos de la normativa que les permita ser verdaderamente funcionales, y crear los instrumentos que permitan efectivizarla acorde a la población de que se trate, ya sea a través de figuras nuevas como una asamblea comunitaria en la que se tomen decisiones del futuro equipamiento de un parque público, o establecer una obra pública prioritaria y funcional; audiencias ciudadanas en las que se escuchen y atiendan las necesidades básicas de la población, un foro que acerque a los ciudadanos con personas servidoras públicas para la gestión de políticas públicas o para un dialogo que permita conocer las acciones y decisiones que se toman; y en general fomentar la participación ciudadana a través de las formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación federal y estatal, y a su vez crear, fomentar y siempre impulsar una cultura cívica en la sociedad y en las instituciones públicas. Fomentando su crecimiento en las actividades que desempeña el estado y hacerlas trascendentes, consolidando una mejora a las formas burocráticas y meramente autoritarias las cuales excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Existen trabajos más avanzados en otras entidades federativas del país que han puesto en marcha los instrumentos democráticos que son objeto del presente documento, como el ya comentado caso de la Ciudad de México que presenta uno de los mayores avances legislativos en el país; por otro lado, hasta mediados del año 2020, pocas son las entidades federativas que a nivel nacional no cuentan con una ley en la materia, como se muestra a continuación:

ESTADOS Y SU NORMATIVA EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
Estado	**Normativa**
Aguascalientes	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Aguascalientes (Febrero de 2018)
Baja California	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (febrero de 2001)
Baja California Sur	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Baja California Sur (Julio de 2017)
Campeche	Ley para el Fomento y la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Campeche (Septiembre de 2018)
Chiapas	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (Junio de 2017)
Chihuahua	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua (Junio de 2018)
Ciudad de México	Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Agosto de 2019)

Coahuila	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila (Noviembre de 2001)
Colima	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Colima (Septiembre de 2018)
Durango	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Durango (Septiembre de 2012)
Guanajuato	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Guanajuato (Octubre de 2002)
Guerrero	Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (Julio de 2008)
Hidalgo	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Hidalgo (Febrero de 2015)
Jalisco	Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (Abril de 2019)
Estado de México	Sin ley vigente
Michoacán	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (Abril de 2016)
Morelos	Ley Estatal de Participación Ciudadana, Reglamentaria del Artículo 19 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (Diciembre de 2017)

Nayarit	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Nayarit (Diciembre de 2012)
Nuevo León	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Nuevo León (Mayo de 2016)
Oaxaca	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca (2016)
Puebla	Sin ley vigente
Querétaro	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro (Agosto de 2012)
Quintana Roo	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Quintana Roo (Diciembre de 2010)
San Luis Potosí	Ley de Referéndum y Plebiscito del Estado de San Luis Potosí (Mayo de 2008)
Sinaloa	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa (Agosto de 2012)
Sonora	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sonora (Agosto de 2010)
Tabasco	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Tabasco (Septiembre de 2006)
Tamaulipas	Ley de Participación Ciudadana del Estado Tamaulipas (Agosto de 2006)

Tlaxcala	Ley de Consulta Ciudadana para el Estado de Tlaxcala (Mayo de 2009)
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley Estatal de Participación Ciudadana y Gobierno Abierto del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Noviembre de 2018) / Ley de Referendo, Plebiscito, Iniciativa Ciudadana y Consulta Popular para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (Octubre de 2000)
Yucatán	Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán (Enero de 2007)
Zacatecas	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Zacatecas (Septiembre de 2001)

Con lo anterior se observa que Puebla y el Estado de México son las únicas entidades que a finales del año 2020 aún no tienen una norma correspondiente; por lo que el órgano legislativo en el Estado de Puebla deberá de hacer lo necesario a fin de que exista una norma que al menos en lo específico, fije los mecanismos de participación que se contemplan en la Constitución local, siendo través de la creación de una Ley de Participación Ciudadana en la que se desarrollen estos instrumentos de participación, para así garantizar el derecho humano a la participación, y con lo que se incluya el interés de la ciudadanía en las decisiones públicas, reforzándose el acceso a estos mecanismos democráticos a todos los ciudadanos, y a tomar parte en los asuntos públicos de manera libre, respetuosa y organizada, en el ejercicio pleno de participación, y con ello, propiciar una nueva relación entre gobierno y sociedad, en un marco de corresponsabilidades en la vida pública estatal como en la municipal.

BIBLIOGRAFÍA.

ARISTÓTELES, “*Política”*, Ed. Grados, Buenos Aires, 1988.

BECHARA LLANOS, ABRAHAM ZAMIR, “Aproximación Teórica al Concepto de Estado: Distinciones en Torno a Heller, Jellinek y Carré de Malberg”, España, 2015, *Dialnet-AproximacionTeoricaAlConceptoDeEstado-6731109.pdf*

BOBBIO, NORBERTO, “La crisis de la democracia y la lección de los clásicos”, Barcelona, 1985, https://www.biblioteca.org.ar/libros/6449.htm

BOBBIO, NORBERTO, “*Estado, Poder y Gobierno. Por una Teoría General de la Política*”, trad. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, *http://postulacion.flacso.edu.mx/guias/lecturas_mcs/bobbio_ estado_gobierno_y_sociedad_cap3.pdf*

BOBBIO, NORBERTO, “Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política”, trad. Fernández Santillán, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, *http://postulacion.flacso.edu.mx/guias/lecturas_mcs/bobbio_ estado_gobierno_y_sociedad_cap3.pdf.*

BOBBIO, NORBERTO, “El futuro de la democracia”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 14 y 15.

BOBBIO, NORBERTO, en Yturbe, Corina, “Pensar la democracia: Norberto Bobbio”, UNAM, México, 2007, http://www.filosoficas.unam.mx/docs/431 /files/Pensar_la_democracia.pdf.

BRAVO ESCOBAR, ENRIQUE, “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada”, México, UNAM, 2014, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/10.pdf.

BUTLER, DAVID Y AUSTIN, RANNEY citados por Prud´homme, Jean-François, op. cit., p. 26.

CANO. GABRIELA, “Democracia y género. Historia del debate público en torno al sufragio femenino en México”, INE, México, 2019, *https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2020/02/cuaderno_40.pdf*.

CARBONELL, MIGUEL, “Los orígenes del Estado Constitucional y de la Filosofía del Constitucionalismo”, en Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández, tomo I, coord. Carbonell y Cruz, UNAM, México, 2015, *https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4038/6.pdf*

CARDENAL, RODOLFO, “El Bien Común. Democracia, la Ciudadanía y los Derechos Humanos”*, ¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe?, Democracia vs. desigualdad,* Caracas, Colección IIDH, 2012, pp. 291-322.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS*,* Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, Última reforma 8 de mayo de 2020.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA*,* Periódico Oficial del Estado, Publicado: 2 de octubre de 1917, Ultima reforma: 29 de julio de 2020.

CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE PUEBLA, Periódico Oficial del Estado, 2 de octubre de 2000, Última reforma: 29 de julio de 2020.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, “Derechos humanos de los pueblos indígenas”, CNDH, México, 2015, *https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/cartillas/14_Cartilla_DH_Pueblos_Indigenas.pdf*

CORTES, MARTÍN, “¿Qué hay de nuevo, viejo? El Estado y la estrategia política, entre Nikos Poulantzas y el marxismo abierto” *Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad*, México, vol.25, no.68, enero-abril, 2012.

DE LA VILLA, RICARDO “Jellinek, George, Consideraciones sobre la Teoría general del Estado”, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, UNAM, México, núm. 14, ene. – jun 2006, *https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/*
article/view/5765/7587.

DÍAZ, ELÍAS, “Teoría General del Estado de Derecho”, México, 1963, *Dialnet-TeoriaGeneralDelEstadoDeDerecho-2048229%20(4).pdf*

DUEK, MARÍA CELIA, “Max Weber: posición política, posición teórica y relación con el marxismo en la primera etapa de su producción”, Revista Convergencia, vol.16, no.50, Toluca, 2009, *http://www.scielo.org.mx/scielo.*
php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000200010

FERRAJOLI, LUIGI. “El constitucionalismo principalista y constitucionalismo garantista”, ed. DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho, núm. 34, Alicante, 2011, *https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/32761/1/Doxa_34_02.pdf*

FIGUEROA HUENCHO, VERÓNICA, “¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?, El transantiago, Santiago, 2012, Tomo 3, p 31.

GAGO GUERRERO, PEDRO FRANCISCO, “El Estado como sujeto de los derechos económicos, sociales y culturales”, *Anuario de Derechos Humanos*. Madrid, Nueva Época, Vol. 5, 2004, pp. 255-312.

GONZÁLEZ YAÑEZ, ALEJANDRO, “Iniciativa de decreto por el que se plantea: democratización de la consulta popular”, México, 2007 *https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2018-11-29-1/assets/*
documentos/Inic_PT_Consulta_Popular_291118.pdf

GONZÁLEZ SCHMAL, RAÚL, “*Democracia semidirecta y democracia participativa*”, en Valadez, Diego *et al.* (coor.), Democracia y gobernabilidad, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 94 y 95.

HABERMAS, JÜRGEN, “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, Polis, 2005, *https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/346/603.*

HABERMAS, JÜRGEN, “Posibilidades para la participación ciudadana: una lectura desde el concepto de sociedad civil en Jürgen Habermas”, en Morales Aguilera, Paulina (editor), Revista Pensamiento Actual, Costa Rica, Vol. 15, núm. 24, 2015, *Dialnet-PosibilidadesParaLaParticipacionCiudadana-5821443.pdf*

HAGGARD, STEPHAN, “La Reforma del Estado en América Latina”, *En Reforma y Democracia*, Lima, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 11, 1998.

HELD, DAVID, *Bottom-Up Politics,* Oregon, 1995, pp 21-39.

INSTITUTO EUROPEO DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA, “Participación pública en Europa: una perspectiva internacional”, 2009, p.10, http://www.participationinstitute.org/wpcontent/uploads/2009/06/pp_in_e_report_03_06.pdf.

KELSEN, HANS, “Introducción al estudio del derecho. México”, trad. García Máynez, Eduardo, ed. Porrúa, 2008, Pp. 51-77.

KELSEN, HANS, “Teoría General del Derecho y del Estado”, en Schmill, Ulises, La Teoría de la Identidad del Derecho y del Estado de Hans Kelsen, UNAM, México, 1996, https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/*177/37.pdf*

JELLINEK, GEORGE, “*Teoría General del Estado*”, en González Ayerdi, Francisco (trad.), Revista Estudios Políticos, núm. 5, abril, México, 2005.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, “Informe 2018”, Santiago, 2018, *https://www.latinobarometro.org/lat.jsp*

LEY DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL ESTADO DE PUEBLA, Periódico Oficial del Estado, Publicado: 14 de enero de 2020.

LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA, Periódico Oficial del Estado, Publicado: 30 de noviembre de 2011, Ultima reforma: 13 de mayo de 2020.

LIZCANO FERNÁNDEZ, FRANCISCO, “Compatibilidad entre democracia directa y democracia representativa”, Revista Iberoamericana de Autogestión y Acción Comunal, México, núm. 55, otoño, 2009, *http://www.ridaa.es/ridaa/index.php/ridaa/article/viewFile/6/6*

MARIÑEZ, FREDDY, "Introducción: ¿para qué sirve la participación ciudadana?", en F. Mariñez, *Compromiso ciudadano. Participación y gestión pública en Nuevo León,* Monterrey, EGAP, CORPES, Fondo Editorial Nuevo León, 2009.

MARTÍNEZ NAVARRO, EMILIO, “El pensamiento de Rawls y la Teoría de la Justicia”, en Paloma Sotelo, (relatora) Centro de Formación humana, ITESO, Jalisco, 2011, pp. 2 y 3.

MÉNDEZ, JOSÉ LUIS, “¿Regresando al futuro? Postmodernidad y Reforma del Estado en América Latina”. *En Reforma y Democracia*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 6, 1996.

MIGDAL, JOEL S., “El Estado en la sociedad. Estudiar cómo los Estados y las sociedades se transforman y se constituyen entre sí”, en de Sousa Santos, Boaventura, Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales, Waldhuter Editores CLACSO, Buenos Aires, 2009, http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1252.dir/pestado2.pdf

MIGDAL, JOEL S., “Estados débiles, estados fuertes”, Fondo de Cultura Económica, Colección Umbrales, México, 2011, http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v20n40/v20n40a10.pdf

MINOR MOLINA, RAFAEL Y ROLDÁN XOPA, en Vega Hernández, Alberto, “El ABC de la técnica legislativa en México para la elaboración de leyes y reglamentos”, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2017, *http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/abctec_lme_ley_regl01feb19.pdf*

NAVARRO, MARIO ALFREDO, “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, Revista Desacatos, México, no.21, 2006, *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-50X2006000200008*

ODARDA, MARÍA M., “*Proyecto de Declaración”,* Senado, Buenos Aires, 2017.

PARSONS, TALCOTT, “*La estructura de la acción social II”*, en Duek, María Celia, “Max Weber: posición política, posición teórica y relación con el marxismo en la primera etapa de su producción”, Revista Convergencia, vol.16, no.50, Toluca, 2009, *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_ arttext&pid=S1405-14352009000200010*

PIERANDREI, FRANCO, “Los derechos subjetivos públicos en la evolución de la doctrina germánica” en Mazzarella, Fernando, *la construcción de la noción de empresa en la cultura jurídica de la Europa industrial*, México, 2013, *5943-Texto%20del%20artículo-12300-1-10-20160816.pdf*

PALOMBELLA, GIANLIGI, Filosofía del derecho, en Monereo Ateinza, Cristina, Teoría formal y material de los derechos fundamentales. Reflexiones en torno a la teoría de los derechos fundamentales de Luigi Ferrajoli, Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho, Número 27, Málaga, 2013, *https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/1776-10108-1-PB.pdf*

PRUD´HOMME, JEAN-FRANÇOIS, “*Consulta popular y democracia directa”*, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

PRZEROWSKI, ADAM, “*Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*”, Mastrangeno, Stella (trad.), Ed. Siglo XXI editores, Buenos Aires, 2010, p. 42.

SARTORI, G. "El discurso liberal: democracia y representación", en Rafael del Águila y Fernando Vallespín (coords.), *La democracia en sus textos*, Ed. Alianza, Madrid, 1998.

SCHMITT, KARL, “*Teología política 1*, *Carl Schmitt, teólogo de la política*”, en Orestes Aguilar, Héctor (editor), Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

SCHMITT, KARL, “Teoría Constitucional”, en Lucas Verdú, Pablo, Carl Schmitt, interprete singular y máximo debelador de la cultura político-constitucional demoliberal, Revista de Estudios Políticos, UNAM, México, núm. 64. Abril-Junio, 1989, *Dialnet-CarlSchmittInterpreteSingularYMaximoDebeladorDeLaC-27031.pdf*

SCHUMPETER, JOSEPH, “Historia de las ideas económicas” en Vidal de la Rosa, Godofredo, Teoría democrática, Revista Argumentos, vol.23 no.62 México ene./abr., 2010, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=
S0187-57952010000100008

SMINK, VERÓNICA, “5 precursoras del voto femenino en América Latina”, BBC Mundo, Londres, 2013, *https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/10/*
131018_100_mujeres_bastiones_feminismo_vs

SORIANO GARCÍA, JOSÉ EUGENIO, “Evolución del concepto de relación jurídica en su relación con el Derecho Público”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 3, 1990, pp. 33-78.

STERN, KLAUS, “Derecho del Estado de la República Federal de Alemania”, trad. Oehling, Alberto, Munich, 2011, vol. IV, p. 123, *https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/314.*

TENA RAMÍREZ, FELIPE, “Derecho Constitucional Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1984.

TORRES, FELIPE Y ROJAS, AGUSTÍN, “Política Económica y Política Social en México: desequilibrio y saldos”, Revista Problemas del Desarrollo, vol. 46, núm. 182, jul. – sep., México, 2015, *http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-7036201 5000*300041.

VALDERRAMA, CAMILO Y GAVENTA, JOHN “Participación, ciudadanía y gobierno local”, Instituto de Estudios del Desarrollo, Brigthon, 1998, *https://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf*

VEGA HERNÁNDEZ, ALBERTO, “El ABC de la técnica legislativa en México para la elaboración de leyes y reglamentos”, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, 2017, http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/lxiii/abctec_lme_ley_regl01feb19.pdf

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

VILHENA VIEIRA, OSCAR, “La Desigualdad y la subversión del Estado de Derecho”, *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, Sau Paulo, año 4, núm. 3, 2007.

VILLAREAL, MARÍA*,* "Participación ciudadana y políticas públicas"*,* México, 2009, *https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf*

WEBER, MAX, “El Político y el Científico”, 5ª ed., Ed. Alianza, Madrid, 1979, p. 83.

WEBER, MAX, “Ensayos sobre metodología sociológica”, en Gutiérrez, Daniel, Max Weber: las relaciones sociológicas con el pluralismo cultural, Estudios sociológicos, Bogotá, 2006, file:///C:/Users/Sub%20Juridica%20SGG /Downloads/Dialnet-MaxWeber-6164246.pdf

WHEARE, KENNETH CLINTON, “Gobierno Federal”, Oxford University Press, Oxford, 1947.

ANEXO. PROPUESTA DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE PUEBLA.

TÍTULO PRIMERO
GENERALIDADES

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y de observancia obligatoria en el territorio del Estado de Puebla y tiene por objeto establecer las bases que garanticen la participación ciudadana a través de los siguientes:

I. Los procesos de democracia directa como lo son el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, previstos en el artículo 20, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, así como la consulta popular, y

II. Consagrar el derecho humano de la participación ciudadana para que los habitantes del Estado de Puebla sean parte activa de la política y se sientan implicados en ella, participando de manera directa en las decisiones públicas del Estado y sus municipios.

Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

I. Fomentar la inclusión ciudadana así como respetar y garantizar la participación ciudadana, en el Estado y los municipios

II. Establecer las obligaciones de todas las autoridades del Estado y de los municipios, en el ámbito de sus competencias, para promover, respetar y garantizar la participación ciudadana;

III. Normar los mecanismos e instrumentos de democracia directa,

VI. Incentivar y reconocer las diversas modalidades de participación ciudadana directa en el Estado de Puebla, reconociendo el derecho humano de las y los habitantes para participar en las decisiones públicas;

Artículo 3. Son supletorias las disposiciones establecidas en el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, para el cumplimiento del objeto y objetivos de la presente Ley.

De igual forma, deberá observarse lo previsto por la legislación vigente en el Estado en materias de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, a fin de que se garanticen los derechos correspondientes a los ciudadanos en el Estado de Puebla

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Ciudadanos: Las personas que reúnan los requisitos constitucionales y se encuentren en pleno ejercicio de sus prerrogativas;

II. Congreso: El H. Congreso del Estado de Puebla;

III. Constitución Local: La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla;

IV. Comité promotor: La representación de un grupo de ciudadanos que se integra por no menos de tres ciudadanos y un máximo de seis ciudadanos, y que formen parte del listado que se presenta en el escrito de solicitud,

V. Corresponsabilidad: El compromiso compartido gobierno-sociedad de participar en los asuntos públicos y acatar las decisiones y acuerdos mutuamente convenidos en las distintas materias involucradas;

VI. Democracia directa: Es aquella por la que los ciudadanos pueden pronunciarse, mediante determinados mecanismos en la formulación de las decisiones del poder público;

VII. Digital: Lo referente a canales que utilizan medios electrónicos y de tecnologías de la información y comunicaciones como medios de acceso, verificación, identificación, autenticación, validación y/o seguimiento;

VIII. Estado: El Estado Libre y Soberano de Puebla;

IX. Instituto: El Instituto Electoral del Estado de Puebla;

X. Junta Auxiliar: El órgano desconcentrado de la administración pública municipal, supeditado al Ayuntamiento del Municipio del que formen parte;

XI. Lista Nominal: Las Listas Nominales de Electores con fotografía, expedidas por el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral

XII. Ley: La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Puebla;

XIII. Organizaciones ciudadanas: Las personas morales sin fines de lucro que reúnan los requisitos exigidos por la presente Ley y a través de las cuales la ciudadanía ejerce colectivamente su derecho a la participación ciudadana;

XIV. Página: La página digital de un ente del gobierno;

XV. Participación: El conjunto de actividades por las cuales toda persona tiene el derecho individual o colectivo para intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno de manera efectiva, amplia, equitativa, democrática y accesible.

XVI. Gobernanza: Conjunto de procesos e instituciones a través de los cuales se determina la forma en que se ejerce el poder para desarrollar sus recursos económicos y sociales.

Artículo 5. Quedan sujetos a la aplicación de la presente Ley:

I. Los entes públicos señalados en esta normativa, quienes deben garantizar el derecho a la participación ciudadana establecido en la Constitución Local;

II. Los Ciudadanos, quienes deberán de conducirse de conformidad a las bases y principios en el ejercicio del derecho de la Participación a través de los mecanismos que aquí se norman.

Artículo 6. La participación en el Estado de Puebla se regirá con base en los principios rectores de legalidad, la protección y el respeto de los derechos humanos, libertad, equidad, inclusión, igualdad sustantiva accesibilidad, respeto, tolerancia, solidaridad, corresponsabilidad, eficiencia, eficacia, economía, transparencia, objetividad, honradez y gobernanza.

Artículo 7. Son propios de la observancia de la presente Ley los mecanismos de democracia directa siguientes:

I. Referéndum;

II. Plebiscito;

III. Iniciativa Ciudadana, y

IV. Consulta popular.

TÍTULO SEGUNDO
DE LAS AUTORIDADES, LOS CIUDADANOS Y HABITANTES DEL ESTADO.

CAPÍTULO I
DE LAS AUTORIDADES

Artículo 8. Son autoridades en materia de democracia directa las siguientes:

I. El Ejecutivo del Estado;

II. El Congreso;

III. Los ayuntamientos;

IV. El Instituto, y

V. El Tribunal Electoral del Estado de Puebla;

Artículo 9. Todas las autoridades en el Estado de Puebla de los niveles estatal y municipal, en su ámbito de competencia, están obligadas a:

I. Garantizar, atender, consultar, incluir, proteger y respetar la participación establecida en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en la presente Ley y las demás leyes, y reglamentos que de ellas emanen; estableciendo en su normativa interna las siguientes políticas:

a) Gobernanza compartida: El ejercicio de atribuciones que realizan las autoridades para gobernar y conducir el desarrollo local de manera conjunta con la sociedad;

b) Impulso a la deliberación democrática: La reflexión que se realiza al interior de un grupo de personas, respecto de cierta información, en el que su resultado permita tomar una decisión en democracia; y

c) Transparencia y rendición de cuentas: reconociendo el derecho de las personas de acceder a la información derivada de las acciones y decisiones que llevan a cabo las autoridades por medios accesibles.

II. Implementar los mecanismos de participación y las demás acciones que sean necesarias para la intervención ciudadana en los distintos procesos de gobierno, salvo los casos que se encuentren expresamente denegados por la legislación;

III. Difundir de manera permanente a la ciudadanía los mecanismos mediante los cuales tutelará el derecho de participación objeto de la presente Ley;

IV. Adoptar las medidas necesarias para salvaguardar integralmente el ejercicio de su derecho a la participación plena y efectiva, garantizando en todo momento los principios de inclusión, igualdad sustantiva, respeto y accesibilidad.

V. Impulsar el desarrollo de la cultura cívica en el Estado;

VI. Emplear las tecnologías de información y comunicación, con el propósito de facilitar la participación de la ciudadanía y buscar un mayor involucramiento de éstos en los asuntos públicos, y

VII. Las demás que en materia de su competencia se establezcan en esta Ley, los ordenamientos legales vigentes, reglamentos, decretos, acuerdos, y convenios.

CAPÍTULO II
DE LOS CIUDADANOS Y HABITANTES DEL ESTADO DE PUEBLA

Artículo 10. Los ciudadanos y personas que sean habitantes del Estado tienen los siguientes deberes:

I. Ejercer los derechos que les otorga la presente Ley y las demás leyes en materia de participación;

II. Cumplir con las disposiciones de la presente Ley;

III. Participar en la vida política del Estado y sus municipios de conformidad a los principios rectores establecidos en la presente Ley;

IV. Respetar las decisiones que se adopten en los mecanismos de democracia directa e instrumentos de democracia participativa, y

V. Las demás que en materia de participación les impongan ésta y otras leyes.

Artículo 11. Corresponde a los ciudadanos y los habitantes del Estado las siguientes prerrogativas:

I. La garantía y ejercicio de todos los derechos de participación establecidos en todas las materias contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Local.

II. A recibir educación, capacitación y formación que propicie el ejercicio de la ciudadanía, la cultura cívica y la participación individual y colectiva;

III. Ejercer y hacer uso de los mecanismos de democracia directa;

IV. Intervenir en las decisiones públicas, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno en los términos de la presente ley, para contribuir a la Gobernanza compartida;

V. Participar, emitir opinión y formular propuestas para la solución de los problemas de interés público y para el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, mediante los mecanismos de democracia directa previstos en esta Ley;

VI. Participar en la planeación, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las decisiones de gobierno en términos de la presente Ley, la Ley de Planeación del Estado de Puebla y demás disposiciones jurídicas que así lo contemplen;

VII. Participar en el mejoramiento de las normas que regulen las relaciones en la comunidad a través de los mecanismos de democracia directa establecidos en la presente Ley, cumpliendo con las funciones de representación ciudadana que se les encomienden;

VIII. Colaborar con la administración pública en los términos que al efecto se señalen en la presente Ley;

IX. Promover la participación a través de los mecanismos que establece la presente Ley;

X. Presentar quejas y denuncias por la incorrecta prestación de servicios públicos o por irregularidad en la actuación de las personas servidoras públicas en los términos de esta y demás leyes aplicables, y

XI. Los demás que establezcan ésta y otras leyes.

Artículo 12. Corresponde exclusivamente a los ciudadanos el ejercicio de las siguientes atribuciones:

I. Integrar los Comités promotores de los mecanismos de democracia directa que se establecen la presente Ley;

II. Aprobar mediante referéndum las enmiendas a la Constitución, así como a las demás disposiciones normativas de carácter general;

III. Aprobar o rechazar mediante plebiscito los actos o decisiones de la persona Titular del Ejecutivo del Estado, que a juicio de éstas sean trascendentes para la vida pública en el Estado;

IV. Presentar iniciativas ciudadanas al Congreso sobre proyectos de creación, modificación, derogación o abrogación de leyes respecto de las materias que sean competencia legislativa de la misma en los términos de esta Ley; y

V. Participar en las consultas sobre temas de trascendencia en sus distintos ámbitos temáticos o territoriales en los términos de esta Ley.

TÍTULO TERCERO
DE LOS MECANISMOS

CAPÍTULO I
GENERALIDADES

Artículo 13. Para el ejercicio de los mecanismos de participación directa: plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana, se deberá contemplar lo siguiente:

I. Podrán participar en el ejercicio de los mecanismos de democracia directa, solo las personas con credencial para votar vigente y que se encuentren en la Lista Nominal del ámbito territorial que corresponda;

II. Los ciudadanos interesados en realizar un ejercicio de democracia directa deberán:

a). Conformar un Comité promotor.

b). Presentar solicitud ante la autoridad que corresponda, la cual deberá de contar con por lo menos los siguientes elementos:

1. La denominación del tipo de mecanismo solicitado;

2. El acto o actos de gobierno, la ley o decreto, la iniciativa de ley o leyes que se pretende someter a consulta o aprobación según corresponda;

3. El órgano u órganos de la administración que lo aplicarán en caso de ser aprobado;

4. La exposición de las razones por las cuales el acto u ordenamiento legal se considera de importancia y por las cuales debe someterse a consulta o aprobación;

5. Un listado con sus nombres, firmas y clave de su credencial para votar vigente, cuyo cotejo lo realizará el Instituto; quien establecerá los sistemas de registro de solicitudes, formularios y dispositivos de verificación que procedan correspondiente, y

6. Los nombres de quienes integren el Comité promotor que funjan como voceros del mecanismo de democracia directa; así como un domicilio para oír y recibir notificaciones.

II. Una vez presentada la solicitud, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su recepción, la autoridad según corresponda, solicitará al Instituto la verificación del cumplimiento del porcentaje de personas de la Lista Nominal que exige la norma respecto del mecanismo de democracia directa solicitado la calidad de ciudadanos;

III. Corresponderá a las autoridades solicitar al Instituto la verificación del cumplimiento en el porcentaje de personas inscritas en la Lista Nominal, a fin de proceder al inicio de mecanismos respectivos, de conformidad a lo establecido en la presente Ley;

IV. En ningún caso podrán ser objeto de los mecanismos tutelados por la presente Ley, aquellos que impliquen la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por la Constitución del Estado; así como establecen para cada uno de los mecanismos en particular en la presente Ley, y las que se contemplen en otros ordenamientos normativos.

CAPÍTULO II
DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES

Artículo 14. De conformidad a la Constitución Local y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla y demás normativa aplicable, corresponderá al Instituto, lo siguiente:

I. Recibir la solicitud;

II. Realizar el cotejo a través de los dispositivos de verificación que procedan;

III. Dictaminar su procedencia, una vez realizado el cotejo;

IV. Organizar e implementar el desarrollo de los procesos de plebiscito y referéndum, además de realizar el cómputo y declaración de resultados y de su validez;

V. Habilitar el personal con fe pública a fin de vigilar el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para el correcto desarrollo de los mecanismos de democracia directa de plebiscito y referéndum;

VI. Garantizar la equitativa difusión de las opciones que se presenten a la ciudadanía y declarará los efectos del instrumento de que se trate, de conformidad con lo señalado en la convocatoria y la presente Ley;

VII. Las convocatorias para la realización de los mecanismos de plebiscito y referéndum serán publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, y en los principales diarios del Estado, en el número que se determine en la Constitución Local, debiendo contener al menos lo siguiente:

a) El tipo de mecanismo de democracia directa;

b) La descripción de la naturaleza del ejercicio, del acto de autoridad o, en su caso, del texto de la disposición legal sometida a consideración de la ciudadanía;

c) Explicación clara y precisa del mecanismo de aplicación del acto de gobierno, así como de los efectos de aprobación o rechazo; la indicación precisa del

ordenamiento y el o los artículos que se propone someter a consulta, según corresponda a cada mecanismo;

d) Breve síntesis de los argumentos a favor y en contra del tema, ley o decreto sometido a consulta;

e) Los plazos y términos para cada una de las etapas que contemple la organización de dicho instrumento;

f) Lugar y fecha en que habrá de realizarse la jornada de votación u opinión de forma presencial y, en su caso, digital;

g) La pregunta o preguntas conforme a las que la ciudadanía expresará su aprobación o rechazo;

h) El formato mediante al cual se consultará a la ciudadanía;

i) La modalidad de consulta presencial y digital mediante el cual se realizará el mecanismo de democracia directa;

j) La autoridad responsable de la organización del ejercicio ciudadano;

k) Los medios de impugnación;

l) Las autoridades jurisdiccionales responsables de resolver las controversias;

m) Las que determine el Instituto.

VIII. Con la finalidad de obtener una mayor convocatoria, el Instituto con apoyo de los Consejos Distritales y los ayuntamientos realizarán la difusión a través carteles los cuales se ubicarán en los lugares públicos autorizados por el mismo Instituto, y, en cuyo caso, podrán adaptarse en las lenguas indígenas que se hablen en las distintas regiones del Estado, según corresponda.

Las Convocatorias también se publicarán en las Páginas del Instituto y del Gobierno del Estado, tratándose de los mecanismos de plebiscito y referéndum, las cuales deberán de permanecer hasta en tanto el término del procedimiento correspondiente.

IX. El Instituto, podrá solicitar al Gobierno del Estado de Puebla y los ayuntamientos que correspondan, el apoyo con recursos materiales y humanos para la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.

Las personas servidoras públicas que tengan una función conferida para los procedimientos, deberán de portar una acreditación por parte del Instituto, y en su participación deberá contemplar los principios rectores de legalidad, la protección y el respeto de los derechos humanos, objetividad, honradez, respeto, eficiencia, eficacia, y economía.

En caso contrario, a dicha persona servidora pública se le deberá iniciar el correspondiente procedimiento de responsabilidades que correspondan, ya sea de oficio o a petición de parte, ante las instancias competentes.

X. Para el desarrollo de los procesos de democracia directa de plebiscito y referéndum, el Instituto Electoral del Estado observará con mayor detenimiento los principios de eficiencia, eficacia, accesibilidad, transparencia y economía. Lo anterior, sin menoscabar el derecho al voto.

Artículo 15. El Tribunal Electoral será competente para resolver los medios de impugnación suscitados en el desarrollo de los mecanismos de democracia directa, con excepción de la iniciativa ciudadana, de conformidad al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, garantizando así la protección de los derechos de los ciudadanos.

CAPÍTULO III
DEL REFERÉNDUM

Artículo 16. El referéndum es un mecanismo de democracia directa por medio del cual son sometidas a los ciudadanos las leyes trascendentales para el orden público o interés social que su aprobación haya correspondido al Congreso del Estado.

Artículo 17. El referéndum es de carácter derogatorio, y puede ser:

I. El referéndum total: implica la abrogación de la totalidad del cuerpo normativo sometido al mecanismo de participación, y

II. El referéndum parcial: se somete a consulta la derogación solo una parcialidad del texto normativo.

Artículo 18. Además de las establecidas en la fracción IV del artículo 13 del presente ordenamiento jurídico, no serán objeto de referéndum las siguientes normas:

I. Las reformas o adiciones a la Constitución Local;

II. Las que tengan carácter contributivo o fiscal;

III. Las leyes orgánicas de los Poderes del Estado,

IV. Las leyes locales que deriven de reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

V. Las leyes en materia electoral, no podrán ser sometidas a referéndum durante los ocho meses anteriores al inicio del proceso electoral, ni durante el desarrollo de éste.

Artículo 19. Podrá solicitar se convoque a referéndum:

I. El Gobernador del Estado; y

II. Los ciudadanos que representen al menos el quince por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal del Estado, debidamente identificados.

Artículo 20. En el ejercicio del referéndum deberá de observarse lo siguiente:

I. La solicitud de convocatoria se presentará ante el Instituto, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la ley sometida a consulta.

II. Una vez que el Instituto se cerciore del cumplimiento de los requisitos de procedencia presentados, procederá a declarar el inicio del proceso de referéndum.

Tratándose de una solicitud propia de ciudadanos, una vez presentada, el Instituto dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes deberá de informar al Titular del Ejecutivo y al Congreso del Estado, solicitando su pronunciamiento respecto a

que si la aplicación de la ley que se sujetará a referéndum procura la atención de algún o algunos casos de urgencia. El pronunciamiento solicitado deberá de otorgarse a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes. En caso de que no existiera éste, se tendrá por contestado en sentido negativo, por lo que se declarará suspendida la aplicación de la ley que se estará sujeta al procedimiento de referéndum.

III. La procedencia de la derogación, ya sea total o parcial de las leyes sometidas a referéndum, se deberán de cumplir los siguientes elementos:

a) Participe al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal correspondiente al Estado, y

b) Sean más del cincuenta por ciento quienes los participantes que emitan su voto en contra de la ley de que se trate.

IV. El Instituto realizará el procedimiento correspondiente al referéndum, de conformidad a lo establecido en la presente Ley, así como el cómputo de los votos, debiendo dictar la resolución correspondiente la cual remitirá dentro de los cinco días hábiles siguientes al Titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

VI. Una vez que quedé firme la resolución por la cual se determina la procedencia de la derogación total o parcial, esta será notificada al Congreso, quien contará con un plazo no mayor a sesenta días hábiles, para emitir el decreto correspondiente.

CAPÍTULO IV
DEL PLEBISCITO

Artículo 21. El plebiscito es un mecanismo de democracia directa por el cual los ciudadanos tienen derecho a ser consultados de manera previa a la ejecución de actos o decisiones que realice o tome, respectivamente, el Gobernador del Estado. El plebiscito se realizará de conformidad a los términos previstos por la Constitución Política del Estado, y de lo siguiente:

I. El ejercicio del plebiscito será a través del voto de los ciudadanos por el cual aprobarán o rechazarán las decisiones o actos;

II. El acto o decisión de que se trate, deberá de ser de carácter trascendental para el orden público o el interés social de la Entidad;

Para los términos de la presente fracción, se entenderá que existe trascendencia cuando repercuta de manera significativa a más del cincuenta de la población en el Estado de Puebla.

Artículo 22. La solicitud que realice el Gobernador del Estado o el Congreso para que el Instituto inicie el proceso de plebiscito, deberá de observar lo siguiente:

I. Atendiendo a la naturaleza representativa, la solicitud que presente el Congreso del Estado al Instituto, podrá tener como fin la atención a la petición o peticiones de ciudadanos.

Los ciudadanos deberán de presentar la solicitud ante el Congreso cumpliendo lo previsto en la presente Ley; asimismo la solicitud deberá ser de un porcentaje de al menos el dos punto cinco por ciento de las ciudadanos en la Lista Nominal.

II. Cuando la realice el Gobernador del Estado bastará oficio en el que se solicite y determine el acto o decisión a realizar explicación clara y precisa de los efectos de la aprobación o rechazo del acto o decisión sometido a plebiscito;

III. El Congreso, de manera previa a la emisión de la solicitud que realice ante el Instituto, deberá solicitar al Gobernador del Estado que presente dentro de los tres días hábiles siguientes a su recepción, un informe escrito en el que se fundamente, y detalle de manera clara y precisa los alcances del acto o decisión, que pretenda someterse a plebiscito.

Una vez recibido el informe por el Congreso, siempre que esté de conformidad a lo establecido en la normativa correspondiente, se someterá a votación la procedencia o no para solicitar al Instituto el inicio del proceso de plebiscito,

debiendo de ser aprobada por la mayoría diputados presentes en la sesión en que se trate.

La solicitud que se envíe al Instituto, deberá también hacerse del conocimiento del Gobernador del Estado.

IV. La solicitud de que se trate, suspenderá la realización de acto o decisión del Gobernador del Estado, quien tomará las providencias correspondientes para ello.

Artículo 23 Una vez recibida por el Instituto la solicitud correspondiente, se dará inicio al proceso a través de la publicación de convocatoria que se expida cuando menos noventa días antes de la fecha de realización del mismo. La convocatoria se publicará en el Periódico Oficial del Estado y en dos de los diarios de mayor circulación en la Entidad.

El contenido de convocatoria deberá contemplar los requisitos establecidos en la Constitución del Estado y los previstos en el artículo 16 del presente ordenamiento que correspondan al mecanismo de plebiscito.

La pregunta o preguntas que se establezcan conforme a las cuales los ciudadanos expresarán su aprobación o rechazo; deberán de ser prácticas y entendibles. El Instituto de conformidad a lo dispuesto en la normativa aplicable, será responsable de organizar el proceso de plebiscito. Una vez realizado el cómputo de los votos, el Instituto dictará la resolución correspondiente, la cual remitirá dentro de los tres días hábiles siguientes al Titular del Poder Ejecutivo, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Artículo 24. Los resultados del plebiscito serán vinculatorios para el Gobernador del Estado cuando concurran los siguientes elementos:

a) Cuando participen al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Federal de Electores, y

b) Una de las opciones o la totalidad de ellas obtenga una votación válidamente emitida de más del cincuenta por ciento.

Artículo 25. De conformidad a lo dispuesto por la Constitución Local, no podrá realizarse plebiscito alguno en los siguientes casos:

a) En el año en que se verifique elección de representantes populares;
b) Durante los noventa días posteriores a la conclusión del proceso electoral;
c) No podrán desarrollarse dos plebiscitos en el mismo año calendario, y
d) Las de carácter penal.

CAPÍTULO V
DE LA INICIATIVA CIUDADANA

Artículo 26. La iniciativa ciudadana es el mecanismo de democracia directa por el cual los ciudadanos presentan al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia.

Con la finalidad de que la propuesta normativa ciudadana cumpla con los principios básicos de técnica jurídica o legislativa que se deban observar conforme a la normativa respectiva, el Congreso, a través de sus áreas correspondientes, brindará asesoría sobre la técnica jurídica y legislativa para la presentación de una iniciativa ciudadana a cualquier persona que lo solicite.

La asesoría que otorgue el Congreso no conlleva a la redacción de la iniciativa, ni tampoco que éste asuma la responsabilidad sobre la viabilidad de dicha iniciativa.

Artículo 27. La iniciativa ciudadana que se encuentre sujeta al procedimiento establecido en el artículo 64 de la Constitución Local, lo previsto por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla y su Reglamento Interior, deberá realizarse de conformidad a lo siguiente:

I. Ser presentada por ciudadanos debidamente identificados y cuyo número sea cuando menos el dos punto cinco por ciento de los inscritos en la Lista Nominal.

La comprobación del porcentaje correspondiente se realizará de conformidad a lo previsto en la presente Ley, por lo que una vez que el Instituto declare el

cumplimiento o no del porcentaje de firmas ciudadanas requeridas, lo hará del conocimiento del dentro de los tres días hábiles siguientes. Cuando sea del conocimiento del Congreso, éste deberá resolver sobre la procedencia de la iniciativa dentro de los veinte días hábiles siguientes a la fecha de su presentación por parte de los ciudadanos;

El Congreso informará a través de oficio dirigido al Comité promotor de la iniciativa ciudadana las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión que corresponda. Esta decisión también se publicará en la Página del Congreso.

III. En los casos que se declare la admisión de la iniciativa ciudadana, esta se someterá al proceso legislativo que corresponda debiendo ser analizada, dictaminada y votada en el mismo período en que fue presentada; o en caso de que el Congreso se encuentre en periodo de receso, deberá ser presentada al poder legislativo el primer día del periodo ordinario siguiente.

IV. El Congreso, a través de las comisiones a las que fuere turnada la iniciativa ciudadana, podrá realizar entrevistas, comparecencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para la realización del dictamen. Durante las audiencias públicas o foros, los ciudadanos y personas servidoras públicas que acompañen podrán proponer modificaciones a las iniciativas ciudadanas.

V. No podrán ser objeto de iniciativa popular las establecidas en la fracción IV del artículo 13 de esta Ley, así como las correspondientes a materia tributaria o fiscal egresos del Estado, reglamentos internos de los Poderes del Estado, las del orden penal y las demás que determinen otras leyes.

La iniciativa ciudadana se refiera a materias que no sean de la competencia del Congreso, la Comisión o el Pleno podrán dar curso, aunque el resultado del análisis, dictamen y votación sea sólo una declaración o exhorto a las autoridades que resulten competentes.

CAPÍTULO VI
DE LA CONSULTA POPULAR

Artículo 28. La consulta popular es el mecanismo de democracia directa, a través del cual las autoridades del Estado someten a consideración de los ciudadanos cualquier tema de orden público distintos a las que contemplen otras figuras establecidas en la presente Ley y a las que se establezcan en la Ley de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla.

Artículo 29. Para la realización de los procedimientos de consulta popular deberá de considerarse lo siguiente:

I. La consulta podrá contemplar cualquiera de los distintos ámbitos temáticos, territorial y sectorial en el Estado de Puebla.

II. Puede realizarse por distintos medios como: cuestionarios con preguntas directas, foros populares o especializados, o algún otro instrumento de consulta que resulte de utilidad para el fin que corresponda los cuales deberán de observar los principios del presente ordenamiento.

III. La consulta popular podrá ser dirigida a los habitantes en la totalidad del Estado de Puebla o solo a los que se ubiquen en uno o los que correspondan a varios municipios, regiones o Juntas Auxiliares.

También los habitantes sujetos a consulta podrán estar organizados atendiendo a su sexo, genero, edad, actividad económica o profesional, o cualquiera que se considere necesaria por la autoridad;

IV. La consulta popular podrá ser realizada a iniciativa de la autoridad responsable de conformidad a lo establecido en las leyes correspondientes y podrá ser solicitada por los ciudadanos de conformidad al presente capítulo.

V. Los ciudadanos interesados en que se realice la consulta, deberán presentar solicitud que deberá de contar con los elementos previstos en el artículo 13 de éste ordenamiento, y deberá de ser presentada por el Comité promotor que represente

al menos el dos por ciento de las personas inscritas en la Lista Nominal del ámbito territorial.

La solicitud se presentará ante la autoridad responsable de la materia objeto de la consulta, quien solicitará la intervención del Instituto quien verificará el cumplimiento o no del porcentaje de la Lista Nominal respectivo, lo cual hará del conocimiento la autoridad que lo requirió dentro de los diez días siguientes a su recepción.

Una vez que sea del conocimiento de la autoridad requirente, ésta informará al Comité promotor dentro de los cinco días hábiles siguientes lo conducente.

VI. Si se declara la admisión de la consulta popular, la autoridad responsable realizará las acciones necesarias para solicitar el apoyo formal de su organización a la autoridad electoral en el Estado.

VII. La convocatoria para la consulta de que se trate deberá expedirse con una anticipación de por lo menos veinte días hábiles a la fecha en que se realice y colocarse en los lugares de mayor afluencia de personas, en la que se establezca lugar, fecha y modo de realización de la misma.

IX. Los resultados de la consulta popular se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de diez días hábiles contados a partir de su celebración.

VIII. El resultado de las consultas realizadas vincularan a las autoridades cuando en ella hubieran participado al menos el cuarenta por ciento de las personas inscritas en la Lista Nominal del ámbito a que hubiera correspondido el proceso.

Si el impacto de la consulta no solo corresponde a la población o territorio que fue objeto de la misma, la autoridad deberá de realizar una nueva consulta al nivel que implique su trascendencia.

Artículo 30. Además de lo establecido en el artículo 13 del presente ordenamiento, no serán objeto del presente mecanismo las correspondientes a

materias de carácter tributario, fiscal, las propias a un procedimiento de carácter penal y las demás que determinen las leyes.

TÍTULO CUARTO
DE LA CULTURA CÍVICA

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 31. El Gobierno del Estado de Puebla, los ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán realizar acciones para impulsar el desarrollo de la cultura cívica con el apoyo del Instituto.

Las acciones que se realicen serán encaminadas al reconocimiento de derechos, deberes y adquisición de valores cívicos por parte de las personas en el Estado, a fin de estimular una mayor participación en la toma de decisiones que permitirán convivir de manera solidaria, respetuosa, tolerante y justa, impulsando el desarrollo de las comunidades, municipios y del Estado.

Dichas acciones deberán planearse y ejecutarse, conforme a los principios y enfoques establecidos en la presente Ley.

Artículo 32. Son acciones del Instituto para promover la construcción de cultura cívica de manera enunciativa más no limitativa las siguientes:

a) La formación, sensibilización, promoción y difusión de los valores y principios de la participación ciudadana;

b) La solidaridad en la toma decisiones como principio básico de la participación, entendiéndola como la disposición a asumir los problemas de otros y del conjunto de la población como propios, a desarrollar una sensibilidad sustentada en la calidad humana y a generar relaciones de cooperación y fraternidad entre personas vecinas y habitantes, ajenas a todo egoísmo y a no hacer prevalecer el interés particular por encima del colectivo;

c) La participación gubernamental, a fin de que las autoridades y organismos públicos en el Estado aperturen espacios y mecanismos para la participación,

d) La formación y capacitación de personas servidoras públicas en materia de participación;

e) La participación colectiva protagonizada por colectivos, grupos o sectores diversos, los cuales se organizan a partir de su campo de interés o condición ya sea esta sexual, de género, de clase, de edad, étnica o cualquier otra referida a necesidades y causas de grupo;

f) La participación comunitaria como búsqueda de soluciones a necesidades específicas de las comunidades, que permiten su desarrollo, a través de soluciones fruto del consenso de sus miembros;

g) El fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas cualquiera que sea su ámbito de actuación;

h) La difusión y conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana, y

i) La participación a través de avances tecnológicos con la que los ciudadanos ejerciten sus derechos de participación;

j) La cultura de denuncia por la incorrecta prestación de servicios públicos o por irregularidad en la actuación de las personas servidoras públicas en los términos de las leyes aplicables.

Artículo 33. El Instituto instrumentará los programas de capacitación y formación que sean necesarios para la construcción de cultura cívica en el Estado. Los programas estarán dirigidos a personas servidoras públicas, a la ciudadanía y población en general en el Estado, y podrán incluir manuales, instructivos, talleres, cursos, pláticas informativas, campañas y foros, entre otros; pudiendo emplearse medios de comunicación físicos, electrónicos, y aplicando las nuevas tecnologías. En la elaboración e implementación del programa se podrá contar con el apoyo y colaboración, a través de convenios de cooperación, de instituciones públicas y privadas académicas, colectivos y distintos grupos organizados especializados en la materia.

T R A N S I T O R I O S

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

SEGUNDO. Se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan lo dispuesto en el presente Decreto.

TERCERO. Las Autoridades que deban intervenir con motivo de la aplicación de la presente Ley, realizarán las reformas, conducentes a sus ordenamientos normativos correspondientes dentro de los noventa días naturales posteriores a su entrada en vigor.

CUARTO. El Instituto Electoral del Estado de Puebla realizará los ajustes necesarios aprobados para el presente ejercicio fiscal a fin de llevar a cabo las acciones que le correspondan con motivo de la aplicación del presente ordenamiento.