

CONTENIDO

Iniciativas

Que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de participación ciudadana, a cargo del diputado Alan Castellanos Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI

Anexo II-3-1

Martes 16 de abril

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PÁRRAFO A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Quien suscribe, Alan Castellanos Ramírez, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo a la fracción segunda, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La amplitud del territorio mexicano vuelve necesaria la participación activa de sus diferentes comunidades para la efectiva solución de los diversos problemas en que cada una pueda encontrarse dentro de su territorio.

Para que esto no sea sólo un planteamiento y sea una realidad a través de toda entidad federativa como de los municipios, es necesario garantizar que la participación ciudadana se dé desde la base de la administración pública; los municipios. Esto con base en el artículo 35, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; en donde se garantiza el derecho de los ciudadanos mexicanos a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

No se puede ignorar el hecho de que los ciudadanos que habiten cada municipio del país tendrán mejor conocimiento de las necesidades que requieran en torno a la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas orientadas al desarrollo

¹ Artículo 35, fracción III de la CPEUM, disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

urbano o rural, la atención primaria a la salud, seguridad pública, medio ambiente, protección civil, desarrollo territorial, así como las demás facultades que estén contempladas en el ámbito municipal.

La atención de todos los problemas que se han expuesto debe ser efectiva para el beneficio de todos los habitantes de la República Mexicana, y no se puede conseguir tal efectividad sin la participación activa de la ciudadanía. Si esta atención no contempla las condiciones de cada región territorial, se podría en riesgo a la población.

Por ello, la necesidad de que los ayuntamientos tengan la responsabilidad de garantizar la participación ciudadana se vuelve algo fundamental para la atención de las problemáticas internas de cada municipio.

En cuanto a la participación en las políticas públicas, estas, según el servicio de investigación y análisis de la H. Cámara de Diputados “son el producto de los procesos de toma de decisiones del Estado frente a determinados problemas públicos. Estos procesos de toma de decisión implican acciones u omisiones de las instituciones gubernamentales.”²

Las políticas públicas son el eje en el que el Estado inevitablemente tiene que considerar las disposiciones generales de su territorio en beneficio de la seguridad de aquella ciudadanía que lo habita. En el caso de un país como México, esta cuestión abarca una complejidad mayor, dada la amplitud de la diversidad de los ecosistemas nacionales. Es esta amplitud lo que no permite que la creación e implementación de las políticas públicas sea algo homogéneo alrededor de toda la República Mexicana.


No obstante, la participación ciudadana, entendida como “el medio por el cual las y los ciudadanos se involucran en el ámbito público, [...] dando seguimiento al desempeño y funcionamiento gubernamental y colaborando en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a las demandas de una

² Servicio de Investigación y Análisis. (08 de 03 de 24). Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps22/4dps22.htm#8>

sociedad”³, no puede ser ignorada, e incluso, apoyaría en las labores del Estado aportando la perspectiva de las comunidades en el momento de crear políticas públicas.

Garantizar la correcta implementación de la participación ciudadana desde la base de la estructura estatal, quien tiene una interacción directa con la ciudadanía, fortalecerá la estructura pública, además de que las medidas a las que se lleguen con el apoyo de esa participación serán por mucho más completas.

Se busca que esta participación ciudadana incentivada por los ayuntamientos esté orientada en el desarrollo urbano, que, según la Secretaría de Desarrollo Agrarios, Territorial y Urbano (SEDATU), es:



... una herramienta fundamental para el desarrollo y crecimiento económico, particularmente para resolver los retos sociales, ambientales y económicos generados por la contingencia sanitaria COVID-19; ya que, desde una visión de planeación, es posible redistribuir los beneficios de la urbanización y acercar oportunidades desde una mejor distribución de equipamientos, espacios públicos, vivienda e infraestructura, entre otros.⁴

De igual manera el desarrollo urbano, que, de acuerdo con la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, significa el “conjunto de acciones e iniciativas, destinadas a promover el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población y de las actividades económicas, en el territorio comprendido fuera de los sectores urbanos”⁵; así como la seguridad pública, descrita en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como:

una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el

³ IEEM. (2019). Marco Conceptual en materia de Participación Ciudadana y Promoción del Voto. Obtenido de <https://www.ieem.org.mx/DPC/participacion-ciudadana/index.html>

⁴ SEDATU. Lineamientos simplificados. Obtenido de https://mimexicolate.gob.mx/wp-content/uploads/2021/03/Lineamientos-PMDU_2V.pdf


⁵ SAGARPA. (11 de 03 de 2024). Desarrollo Rural, la esperanza del campo. Obtenido de <https://www.gob.mx/agricultura/es/articulos/desarrollo-rural-la-esperanza-del-campo>

patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.⁶

No menos importante es el punto de la atención primaria a la salud, descrita como:

un enfoque de la salud que incluye a toda la sociedad y que tiene por objeto garantizar el mayor nivel posible de salud y bienestar y su distribución equitativa mediante la atención centrada en las necesidades de la gente tan pronto como sea posible a lo largo del proceso continuo que va desde la promoción de la salud y la prevención de enfermedades hasta el tratamiento, la rehabilitación y los cuidados paliativos, y tan próximo como sea posible del entorno cotidiano de las personas⁷

También se busca la inclusión del medio ambiente, que se comprenderá que es “todo lo que rodea a un organismo o a una comunidad de seres vivos. Incluye elementos físicos, químicos, biológicos y sociales que interactúan entre sí.”⁸; protección civil, entendida como:

 la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que, de manera corresponsable y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes, la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.⁹

Así como el desarrollo territorial. Que será comprendido como:

una perspectiva innovadora, diversa e interesante, con una visión integral de las problemáticas sociales, económicas y ambientales, que puede contribuir con alternativas

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Artículo 21. México. Obtenido de <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

⁷ OMS (2023) *Atención primaria de salud*. En Organización Mundial de la Salud. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/primary-health-care>

⁸ Velastegui, V. (2023) El medio ambiente y su importancia para la humanidad. En *Revista Científica Arbitrada Multidisciplinaria PENTACIENCIAS*. Vol. 5, Núm. 7. pp. 297

⁹ DGAPSU (s/f) *Manual Introducción a la protección civil*. p.5. Obtenido de: http://seguridadyproteccion.unam.mx/PC3/descargas/manuales/Manual_Introduccion_ProteccionCivil2023.pdf

de solución a través de propuestas de políticas públicas desde los enfoques de gestión económica y social, de gestión ambiental y de gobernanza del territorio.¹⁰

Apreciando todas las descripciones presentadas de las distintas áreas, se puede observar su estrecha relación con la participación ciudadana. Por lo tanto, no es de menor relevancia reforzar la participación ciudadana en la vida democrática del país. Asimismo, incentivarla y volverla responsabilidad de los ayuntamientos es un paso para el mejoramiento tanto de la vida ciudadana como de los gobiernos municipales.

Se debe mencionar que la propuesta no se limita a estas áreas, sino que tan sólo nos permitimos nombrar las que a consideración de quien propone resultan de mayor prioridad. Sin embargo, las demás áreas que sean contempladas en los distintos niveles de gobierno también deben ser consideradas en cuanto a la participación ciudadana para las políticas públicas.

Con esto en cuenta, impera promover la participación ciudadana desde la estructura municipal, con el fin de garantizar un ejercicio democrático que es tanto un derecho humano como un derecho constitucional. Esto según el artículo 21 de La Declaración Universal de los Derechos Humanos¹¹, así como el ya mencionado artículo 35 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.


Por lo que, en consideración de estos fundamentos legales, tanto en los derechos humanos como en la carta magna, se debería sustentar con suficiente contundencia las disposiciones que aquí se hacen en materia de participación ciudadana, ya que México se adscribe como una República representativa de carácter democrática; de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Ortiz, M. & Renato, D. (2022) *Desarrollo territorial. Una visión hacia el futuro*. Obtenido en: <https://revista.unaminternacional.unam.mx/nota/2/desarrollo-territorial-una-vision-hacia-el-futuro>

¹¹ De este artículo de los derechos humanos tan sólo se rescata el primer punto, pues es la que habla estrictamente del derecho de las personas en participar en su gobierno. Menciona el artículo que "Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.". ONU (1948) *La declaración universal de los derechos humanos*. Obtenido de <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Mas es preciso aclarar que no es únicamente en su carácter democrático que esta iniciativa adquiere importancia, sino en la necesidad de implementar medidas de participación ciudadana para la consideración de las necesidades específicas de las diferentes comunidades.

Esto de acuerdo con lo que la OCDE menciona:



La participación ciudadana también tiene beneficios instrumentales. Conlleva a mejores resultados de políticas que consideran y utilizan la experiencia y el conocimiento para abordar las necesidades más urgentes de la ciudadanía. Se mejora la calidad de las políticas, leyes y servicios, dado que fueron desarrolladas, implementadas y evaluadas con base en evidencia actualizada y podría realizarse una elección de políticas bien informada. También se benefician de las ideas innovadoras de la ciudadanía y como resultado pueden ser más rentables.¹²

Sin esta visión ciudadana se pierde una valiosa participación para una sólida estructura gubernamental, participación que conoce las necesidades particulares de su propia comunidad.

Es por esto que se puede considerar como necesario establecer a nivel constitucional la estricta responsabilidad de los municipios de garantizar la participación ciudadana en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Valuación de los centros de estudios


Reforzando la iniciativa que se presenta, se solicitó a tres Centros de estudios que proporciona la H. Cámara de Diputados, sobre la viabilidad de poder implementar la reforma. Aquellos centros son el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública (CESOP), por último, al Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP).

¹² OECD (2023), Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi-org.pbidi.unam.mx:2443/10.1787/f1b22902-es>.

En general, los estudios ratifican la propuesta de reformar el artículo 115, y aquellas modificaciones sugeridas ya han sido consideradas e implementadas en la iniciativa.

A continuación, se integra el informe del CESOP con un análisis sobre lo que determina.

INFORME TÉCNICO ANALÍTICO¹³



Información sobre la solicitud: El diputado Alan Castellanos Ramírez solicita un estudio sobre el impacto social y los alcances de la propuesta de iniciativa de ley titulada "Reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Esta propuesta busca establecer que los ayuntamientos **tendrán la responsabilidad de garantizar la participación ciudadana** en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas relacionadas con el desarrollo urbano o rural, la atención primaria a la salud, la seguridad pública, el medio ambiente, la protección civil y el desarrollo territorial.

Resumen: El informe técnico analítico proporciona una visión detallada sobre la participación ciudadana en México, abordando definiciones, mecanismos a nivel federal y local, diferencias entre ellos, beneficios, buenas prácticas municipales, implicaciones de la iniciativa de ley, consideraciones legales y constitucionales, y referencias. Este análisis es esencial para comprender cómo la reforma propuesta al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impactará en el fortalecimiento de la participación ciudadana, la representatividad y el empoderamiento comunitario en los municipios mexicanos.

Fundamento: De conformidad con lo establecido en el artículo 35 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados; así como con el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública tiene como finalidad prestar en forma objetiva, imparcial y oportuna, los servicios de apoyo e información técnica analítica en materia social y de opinión pública requerida para el cumplimiento de las

¹³ Todas las disposiciones que son marcadas en el informe como puntos débiles de la iniciativa ya fueron contempladas y se implementaron a la presente iniciativa

funciones legislativas de la Cámara de Diputados, de acuerdo a los cánones de la investigación científica.

INFORME TÉCNICO ANALÍTICO DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. Introducción

En el presente informe técnico analítico se examina la propuesta de modificación al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en relación con la participación ciudadana en los municipios. La propuesta busca fortalecer la participación ciudadana en áreas clave como el desarrollo urbano, la salud y la seguridad pública, ámbitos de competencia municipal. En este informe se analizan las implicaciones legales, constitucionales y prácticas de dicha propuesta, proporcionando una visión integral para los interesados en la gobernanza local en México.

2. Conceptualización de la participación ciudadana (PC)

2.1 Definición de la participación ciudadana según organismos internacionales

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) define la participación ciudadana como el conjunto de procesos mediante los cuales los ciudadanos, ya sea a través de los gobiernos o directamente, intervienen en la toma de decisiones sobre el manejo de recursos y acciones públicas. Destaca su importancia como elemento clave en la agenda internacional de la administración pública y recibe apoyo por parte de otros organismos internacionales (BID, 2023)

Asimismo, los organismos internacionales reconocen la participación ciudadana como un elemento relevante de la acción gubernamental, destacando su importancia para el gobierno abierto y la transparencia. Se enfatiza que la participación ciudadana es esencial para ampliar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos en todo nivel (Soria Romo, 2021).

Por su parte, el Consejo de Europa define la participación y ciudadanía activa como el derecho, los medios, el espacio y la oportunidad para participar e incidir en las decisiones, colaborando en

acciones para contribuir al bienestar común. Destaca que ser parte de una comunidad permite influir en su desarrollo y contribuir a su bienestar (Consejo de Europa, 2024).

Según la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la participación ciudadana se define como el derecho fundamental de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos, ya sea de manera directa o mediante representantes libremente elegidos en elecciones periódicas auténticas. Este derecho implica la capacidad de ejercer el voto, ser elegido en elecciones justas y auténticas, y acceder a cargos públicos en un marco democrático basado en el consentimiento del pueblo. Además, este derecho impone a los Estados la responsabilidad de respetar, proteger y garantizar que todas las personas puedan participar en los asuntos públicos, estableciendo un deber en la ciudadanía como parte del ejercicio de sus propios derechos (Maira, 2021)

De igual manera, dicha Declaración reconoce la importancia crucial de la participación ciudadana con un rol fundamental para el funcionamiento de una sociedad democrática. Esto implica que los ciudadanos tengan la oportunidad de involucrarse en la gestión de los asuntos públicos, ejercer su voto y ser elegidos en elecciones auténticas y periódicas, así como acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones.

No solo se trata de un derecho humano fundamental, sino también de un principio elemental y requisito para una ciudadanía activa. Además, se considera que la participación es un elemento esencial para garantizar el pleno ejercicio de otros derechos humanos, ya que permite a los ciudadanos influir en los procesos de toma de decisiones, supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades públicas y fomentar un diálogo constructivo para forjar una sociedad en la que todos puedan disfrutar de sus derechos plenamente (Consejo de Europa, 2024).

En este sentido, la iniciativa en análisis busca no solo impulsar, sino garantizar, el desarrollo e implementación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, promoviendo el funcionamiento de una sociedad democrática y contribuyendo al bienestar común. No obstante, destaca que la iniciativa no especifica el tipo de mecanismos de PC que deberían implementarse, por lo que a continuación se detallan las diferentes alternativas que se han desarrollado en el país, tanto a nivel federal como local (entidades federativas), de manera que constituyan un ejemplo de las posibilidades que tendrían los ayuntamientos en esta materia. Adicionalmente es de considerar que, si bien la iniciativa señala que el considerar los mecanismos de participación ciudadana

orientados al desarrollo urbano o rural, la atención primaria a la salud, seguridad pública, medio ambiente, protección civil y desarrollo territorial, podría limitar la misma a otras materias que también son competencia municipal.

3. Mecanismos de participación ciudadana en México

Los mecanismos de participación ciudadana en México son herramientas o procesos establecidos por la ley que permiten a los ciudadanos involucrarse activamente en la toma de decisiones políticas y sociales (Serrano Rodríguez, 2015). Serrano detalla estos mecanismos que facilitan la expresión de la opinión ciudadana, la influencia en la elaboración de políticas públicas y la supervisión de las acciones del gobierno. Algunos ejemplos incluyen:

- **Democracia directa:** Permite a los ciudadanos participar directamente en la toma de decisiones políticas, como **referendos y plebiscitos**, donde pueden votar sobre cuestiones específicas de interés público.
- **Democracia participativa:** Implica la participación de la ciudadanía en la gestión pública y en la toma de decisiones a través de **consultas, audiencias públicas, presupuestos participativos** y otros mecanismos que fomentan la colaboración entre gobierno y sociedad civil.
- **Democracia representativa:** En este sistema, los ciudadanos eligen representantes políticos a través de **elecciones periódicas**, quienes toman decisiones en su nombre en los órganos legislativos y ejecutivos del gobierno.

Estos mecanismos son esenciales para fortalecer la democracia y garantizar que las decisiones políticas reflejen los intereses y necesidades de la población.

3.1 A nivel federal

Dentro de las categorías anteriores, a nivel federal en México, se han implementado varios mecanismos de participación ciudadana que involucran a las Cámaras del Congreso de la Unión. García Hernández (2019) nos da ejemplo de algunos de estos mecanismos:

- **Consulta popular:** Mecanismo de democracia directa. Permite a los ciudadanos expresar su opinión sobre temas relevantes para el país que impactan en una parte significativa del territorio nacional.
- **Iniciativa ciudadana o popular:** Permite a los ciudadanos proponer leyes o acciones específicas al Congreso de la Unión.

Estos mecanismos buscan fortalecer la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones a nivel federal en México.

3.2 A nivel de entidades federativas (local)

En cuanto a las entidades federativas en México que tienen los mecanismos de participación ciudadana más avanzados, destacan, de acuerdo con Islas (2023):



- **Ciudad de México:** Ha implementado la iniciativa popular desde el año 2004 y también cuenta con un mecanismo denominado presupuesto participativo.
- **Coahuila de Zaragoza:** Implementó la iniciativa popular en 2001.
- **Colima:** Implementó la iniciativa popular en el año 2000.
- **Durango:** Realizó una consulta popular en 2012.
- **Jalisco:** Ha implementado la iniciativa popular desde 1998.
- **Yucatán:** Implementó la iniciativa popular en 2007.

Estas entidades federativas se destacan por haber llevado a cabo ejercicios con mecanismos de participación ciudadana, mostrando un avance significativo en este ámbito a nivel local.

3.3 Diferencias entre los mecanismos de PC a nivel federal y a nivel local

A nivel federal:

- Los mecanismos de participación ciudadana involucran a las Cámaras del Congreso de la Unión en la toma de decisiones sobre temas relevantes para el país.

- Destacan mecanismos como la consulta popular y la iniciativa ciudadana como formas de participación directa en decisiones políticas a nivel nacional.
- Abordan temas que impactan en todo el territorio nacional o en una parte significativa del mismo.

A nivel local:

- Las entidades federativas cuentan con leyes de participación ciudadana específicas que regulan los mecanismos a nivel local, por lo que, en caso de aprobarse la iniciativa en análisis, cada entidad deberá asegurarse que los mecanismos implementados por los ayuntamientos no dupliquen funciones, interfieran, o sean contrarios a dichas leyes.
- Los mecanismos de participación ciudadana a nivel local pueden incluir plebiscitos, referendos, iniciativas populares, consultas de revocación de mandato, presupuestos participativos, entre otros.
- La participación ciudadana a nivel local permite una mayor cercanía entre los ciudadanos y las decisiones que afectan directamente a sus comunidades. Este elemento se reforzaría al impulsar la PC a nivel municipal.
- Por lo tanto, la iniciativa en análisis tiene la mayor relevancia porque concuerda claramente con estos esfuerzos locales.

4. Análisis de impacto de la iniciativa

4.1 Impacto administrativo

La estructura administrativa de un ayuntamiento puede variar según el tamaño y las necesidades específicas de cada municipio, En cuanto a las áreas susceptibles de incorporar la participación ciudadana, algunas opciones son:

- **Planificación Urbana:** Esta área puede invitar a los ciudadanos a participar en la planificación de proyectos de desarrollo urbano, como la creación de parques, espacios públicos o la revitalización de áreas degradadas.

- **Presupuesto Participativo:** Permitir que los ciudadanos propongan y voten sobre cómo se asignan los recursos municipales en áreas como salud o infraestructura (en el ámbito de competencia municipal).
- **Consejos Ciudadanos:** Crear consejos o comités de ciudadanos que asesoren al ayuntamiento en temas específicos, como medio ambiente, cultura o seguridad.
- **Auditorías Sociales:** Involucrar a la sociedad en la supervisión y evaluación de programas y proyectos municipales para garantizar la transparencia y eficiencia.
- **Consultas Públicas:** Realizar consultas o referendos sobre decisiones importantes, como cambios en reglamentos, proyectos de inversión o políticas públicas.

Las autoridades responsables de implementar los mecanismos de participación serían: presidente municipal (como líder del ayuntamiento, debe impulsar y apoyar la participación ciudadana); regidores y síndicos (representan a la comunidad y pueden proponer iniciativas para fomentar la participación); secretarías municipales (en sus diferentes ámbitos); finalmente, Dirección de Participación Ciudadana (Una dependencia específica para gestionar y promover la participación activa de los ciudadanos).

4.2 Ejemplos de buenas prácticas para los municipios

Para asegurar que la implementación de mecanismos de PC a nivel municipal sea exitosa, es necesario considerar los siguientes aspectos como ejemplos de buenas prácticas.

- **Fomentar la participación activa:** Es importante promover una cultura de participación activa entre los ciudadanos, educándolos sobre sus derechos y responsabilidades en el gobierno local.
- **Crear espacios de diálogo:** Establecer consejos de barrio, asambleas ciudadanas y otros espacios de diálogo donde los residentes puedan interactuar con las autoridades locales y discutir temas de interés común.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para garantizar que las decisiones tomadas en el gobierno local reflejen los intereses y necesidades de la comunidad.
- **Uso de tecnología:** Aprovechar la tecnología para facilitar la participación ciudadana, mediante el desarrollo de plataformas digitales y herramientas en línea que permitan a los ciudadanos expresar sus opiniones y votar en decisiones importantes.

- **Capacitación y sensibilización:** Proporcionar capacitación y sensibilización a los funcionarios públicos y a la ciudadanía sobre la importancia de la participación ciudadana y cómo pueden contribuir de manera efectiva al proceso democrático.

Estos son solo algunos ejemplos de ámbitos donde la participación ciudadana puede generar cambios significativos en la organización y gestión municipal.



4.3 Impacto social

Los cambios propuestos en la dinámica de gobierno local pueden tener diversas implicaciones en los municipios, y es importante analizar cómo estos cambios podrían fortalecer o debilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones locales.

Fortalecimiento de la participación ciudadana. Si los mecanismos implementados incluyen medidas que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión real de la comunidad en la toma de decisiones, es probable que fortalezcan la acción ciudadana. Por ejemplo, la implementación de presupuestos participativos, consejos de barrio o asambleas puede proporcionar a los ciudadanos una mayor voz en la gestión de los recursos municipales y en la formulación de políticas locales (véase al respecto el inciso 4.2).

Mayor Inclusión y representatividad. Es posible considerar que los cambios propuestos en la iniciativa en análisis pueden contribuir a garantizar una mayor inclusión y representatividad de diversos grupos sociales en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la adopción de mecanismos que promuevan la **participación de minorías étnicas, grupos marginados o personas con discapacidad** puede enriquecer el debate público y garantizar que se consideren una variedad de perspectivas en la toma de decisiones.

Empoderamiento de la comunidad. Si los mecanismos que se implementen otorgan a los ciudadanos un mayor poder y responsabilidad en la gestión de los asuntos locales, es probable que fortalezcan la participación ciudadana. Por ejemplo, la descentralización de la toma de decisiones y la delegación de autoridad a nivel comunitario pueden empoderar a la comunidad y fomentar un sentido de responsabilidad cívica y compromiso con el bienestar local.

Por otro lado, es posible considerar que, si los mecanismos que se implementen limitan el acceso a la información, restringen la participación de la sociedad civil o concentran el poder en manos de unos pocos, es probable que debiliten la acción ciudadana. Por ejemplo, la centralización del poder en un solo individuo o grupo político, la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones o la exclusión de ciertos grupos pueden minar la confianza de los ciudadanos en el gobierno local y desalentar la participación activa.

En conclusión, los cambios propuestos en la dinámica de gobierno municipal pueden tener un impacto significativo en la acción ciudadana en los municipios. Es esencial considerar cuidadosamente cómo estos cambios afectarán la capacidad de los ciudadanos para involucrarse en la toma de decisiones locales y trabajar hacia el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza local inclusiva.



4.4 Impacto normativo

Es posible considerar que los cambios propuestos en la iniciativa en análisis están en consonancia con los principios y disposiciones establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, habría que considerar la armonización con las leyes y regulaciones vigentes a nivel estatal y municipal, relacionadas con la administración y la participación ciudadana específica, aunque una formulación con mayor detalle se podría obtener con la consulta directa al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Asimismo, los cambios propuestos no parecen contravenir los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, como el derecho a la participación política, el derecho a la información, y el derecho a la autonomía municipal.

En cuanto al respeto al derecho de los municipios, los cambios propuestos parecen no contradecir las leyes relativas a la autonomía municipal, que es un principio fundamental reconocido en la Constitución mexicana. Los municipios tienen la facultad de administrar sus propios asuntos de acuerdo con sus necesidades y características específicas, siempre y cuando no contravengan la Constitución y las leyes federales. De igual manera, es importante convenir que los cambios propuestos no parecen limitar indebidamente la capacidad de los municipios para tomar decisiones autónomas en asuntos locales de su competencia.

En lo que se refiere a los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, la iniciativa busca promover los derechos de los ciudadanos a participar en la vida pública y a acceder a la información relevante para la toma de decisiones. En este sentido, y como ya se ha mencionado, se debe asegurar que los ciudadanos tengan la oportunidad de expresar sus opiniones y ser escuchados en el proceso de toma de decisiones municipales, garantizando así una participación efectiva y significativa.

5. Casos internacionales de participación ciudadana a nivel municipal

En diferentes partes del mundo, la participación ciudadana ha desempeñado un papel crucial en la transformación de la organización y gestión municipal. Algunas jurisdicciones donde se han observado cambios significativos gracias a la participación ciudadana incluyen las siguientes.

Porto Alegre, Brasil (Rendón Corona, 2004):

- El modelo de presupuesto participativo implementado en Porto Alegre ha permitido que los ciudadanos participen directamente en la asignación de recursos municipales.
- La participación activa de la comunidad en la toma de decisiones presupuestarias ha llevado a una mayor transparencia, rendición de cuentas y una distribución más equitativa de los recursos en la ciudad.

Reykjavik, Islandia (Apolotical, 2017):

- La ciudad de Reykjavik ha sido pionera en el uso de herramientas digitales para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones municipales.
- Plataformas en línea como Better Reykjavik permiten a los residentes proponer ideas, votar por iniciativas y colaborar con el gobierno en la solución de problemas locales.

Vancouver, Canadá (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2018):

- La ciudad de Vancouver ha implementado programas de participación ciudadana que involucran a los residentes en la planificación urbana y el desarrollo sostenible.
- La consulta pública y la colaboración con grupos comunitarios han resultado en políticas más inclusivas y proyectos que reflejan las necesidades y deseos de la población.

Buenos Aires, Argentina (Coto, 2018):

- Buenos Aires ha establecido una serie de consejos consultivos vecinales en diferentes distritos de la ciudad.

- Estos consejos brindan a los ciudadanos la oportunidad de expresar sus preocupaciones, sugerir soluciones y participar en la toma de decisiones sobre temas que afectan a sus comunidades locales.

Comunas francesas (Van Berchem, 2015):

- En muchas comunas francesas se establecen consejos de barrio y asambleas ciudadanas donde los residentes pueden expresar sus preocupaciones, discutir temas locales y proponer soluciones.
- Estas instancias permiten una participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones y fomentan el diálogo entre la comunidad y las autoridades locales.
- Algunas comunas francesas han implementado sistemas de presupuestos participativos que permiten a los ciudadanos decidir cómo se asigna parte de los fondos municipales.
- Esto promueve la transparencia, la responsabilidad y la inclusión en la gestión de recursos públicos.
- El uso de plataformas digitales y consultas en línea ha aumentado en las comunas francesas, lo que facilita la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sin importar su ubicación geográfica u horario.

6. Consideraciones finales

Algunas consideraciones siguientes se pueden obtener del tratamiento y análisis de la iniciativa en cuestión.

La conceptualización de la participación ciudadana (PC) ofrecida por organismos internacionales resalta su importancia como derecho fundamental y como pilar esencial de una democracia funcional. En este sentido, la iniciativa en análisis tiene el potencial de mejorar la dinámica de gobierno municipal al promover y garantizar la implementación de mecanismos de PC a nivel municipal. Esto contribuiría al funcionamiento de una sociedad democrática y al bienestar común, siempre y cuando se definan claramente los mecanismos y se ajusten a las necesidades y contextos específicos de cada municipio.

Los cambios propuestos en la dinámica del gobierno municipal pueden tener un impacto significativo en los municipios. En cuanto al impacto administrativo, la integración de la PC en áreas como la planificación urbana, el presupuesto participativo, los consejos ciudadanos y las auditorías sociales,

podría mejorar significativamente la administración de los municipios, sin embargo, limitarlo a dichas materias podría limitar el ejercicio de la PC. La responsabilidad de implementar estos mecanismos recae en el liderazgo del ayuntamiento, con el apoyo crucial de los regidores, síndicos y secretarías municipales.

En lo que respecta al impacto social, se identifica que la reforma propuesta podría fortalecer el interés de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, siempre y cuando se tomen en cuenta mecanismos de evaluación y de transparencia al poner en marcha las herramientas de PC. Al respecto, buenas prácticas internacionales, como las observadas en Porto Alegre, Reykjavik, Vancouver y Buenos Aires, sugieren que una PC efectiva puede llevar a una mayor transparencia, rendición de cuentas, inclusión y distribución equitativa de los recursos. Estos ejemplos podrían servir como inspiración para la adopción de prácticas innovadoras y efectivas en los municipios de México.

En cuanto al impacto normativo, se observa que los cambios propuestos en la iniciativa son congruentes con los principios y disposiciones establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, es posible que se tengan que llevar a cabo procesos de armonización en las leyes estatales o municipales.

En suma, en este documento se enfatiza la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan directamente a las comunidades. Esto refuerza la idea de que la participación ciudadana es fundamental para una democracia saludable y una administración local efectiva.

El CESOP escribe que “la iniciativa en análisis busca no solo impulsar, sino garantizar, el desarrollo e implementación de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal, promoviendo el funcionamiento de una sociedad democrática y contribuyendo al bienestar común.”¹⁴ Reforzando con esto la convicción de la iniciativa, pues la intención es reforzar la participación ciudadana, y como ya se expuso, también se busca fortalecer los espacios democráticos, así como contribuir en la creación de políticas públicas que mejoren la vida ciudadana.

¹⁴ CESOP (2024) *INFORME TÉCNICO ANALÍTICO DE LA INICIATIVA DE REFORMA AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.*

Del mismo modo, comenta que “Si los mecanismos implementados incluyen medidas que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión real de la comunidad en la toma de decisiones, es probable que fortalezcan la acción ciudadana.”¹⁵ La correcta implementación de esta propuesta dará un mejor desempeño en la actividad ciudadana, pues involucrarlos de manera activa en las políticas públicas fortalecerá en un primer momento su papel democrático y en segundo políticas que les brinden un mayor beneficio.

También se menciona: “Es posible considerar que los cambios propuestos en la iniciativa en análisis pueden contribuir a garantizar una mayor inclusión y representatividad de diversos grupos sociales en el proceso de toma de decisiones.”¹⁶ Con el reforzamiento a la participación ciudadana viene la apertura de diferentes puntos de vista, por lo que una mayor cantidad de la población será escuchada con su participación y las medidas necesarias para un sector que en la construcción de políticas públicas tiende a ser olvidada, ahora se valdrá de su propia voz para su contemplación en las políticas que se lleven a cabo.

Así mismo, agrega que “Si los mecanismo [sic.] que se implementen otorgan a los ciudadanos un mayor poder y responsabilidad en la gestión de los asuntos locales, es probable que fortalezcan la participación ciudadana.”¹⁷ Nuevamente se reitera en la implementación correcta de las medidas para garantizar una participación ciudadana efectiva. Esto al igual que el fortalecimiento de la acción ciudadana, ayudará a contemplar las vicisitudes de los asuntos locales.

En el ámbito legal de la propuesta, desde el CESOP se concluye que “los cambios propuestos no parecen contravenir los derechos fundamentales garantizados en la Constitución, como el derecho a la participación política, el derecho a la información, y el derecho a la autonomía municipal.”¹⁸

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

Es así que la propuesta es coherente con la constitución misma y con el artículo 115, que plantea reformar; además de que refuerza un elemento sustancial de la República Mexicana, a saber, la participación de sus ciudadanos.

Sobre si la propuesta de reformar el 115 transgrede la autonomía y facultades de los municipios, se escribe que:

los cambios propuestos parecen no contradecir las leyes relativas a la autonomía municipal, que es un principio fundamental reconocido en la Constitución mexicana. Los municipios tienen la facultad de administrar sus propios asuntos de acuerdo con sus necesidades y características específicas, siempre y cuando no contravengan la Constitución y las leyes federales. De igual manera, es importante convenir que los cambios propuestos no parecen limitar indebidamente la capacidad de los municipios para tomar decisiones autónomas en asuntos locales de su competencia.¹⁹

En amparo de la coherencia de la propuesta, esta contempla las facultades municipales, así como su autonomía. Por lo que podemos concluir que, en cuestiones legales, la reforma a la fracción II del artículo 115 no vulnera ningún principio marcado por la constitución ni con la autonomía de los municipios.

Lo que sí consigue la reforma, según lo escrito por el CESOP, es que “En lo que se refiere a los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, la iniciativa busca promover los derechos de los ciudadanos a participar en la vida pública y a acceder a la información relevante para la toma de decisiones.”²⁰ Remitiéndonos a estas declaraciones, la propuesta tiene sentido legal, así como en sus consideraciones a la inclusión de la participación ciudadana, tanto en sus derechos como en sus responsabilidades.

Como última consideración del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, rescatamos de sus conclusiones que:

En este sentido, la iniciativa en análisis tiene el potencial de mejorar la dinámica de gobierno municipal al promover y garantizar la implementación de mecanismos de PC a nivel municipal. Esto contribuiría al funcionamiento de una sociedad democrática y al

¹⁹ *Ibíd.*

²⁰ *Ibíd.*

bienestar común [...] Los cambios propuestos en la dinámica del gobierno municipal pueden tener un impacto significativo en los municipios. En cuanto al impacto administrativo, la integración de la PC en áreas como la planificación urbana, el presupuesto participativo, los consejos ciudadanos y las auditorías sociales, podría mejorar significativamente la administración de los municipios [...] En lo que respecta al impacto social, se identifica que la reforma propuesta podría fortalecer el interés de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, siempre y cuando se tomen en cuenta mecanismos de evaluación y de transparencia al poner en marcha las herramientas de PC. [...] En cuanto al impacto normativo, se observa que los cambios propuestos en la iniciativa son congruentes con los principios y disposiciones establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [...] En suma, en este documento se enfatiza la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan directamente a las comunidades. Esto refuerza la idea de que la participación ciudadana es fundamental para una democracia saludable y una administración local efectiva.²¹

Observando estas disposiciones, se considera necesario apoyar la participación ciudadana a nivel municipal, ya que no sólo fortalece la actividad democrática de la población, sino que refuerza la estructura municipal, lo que a su vez ayuda a toda la comunidad. En un primer momento vuelve partícipes en mayor medida a los ciudadanos y en segundo, esta actividad en el involucramiento de las políticas públicas los beneficia directamente al contemplar las necesidades locales de cada municipio. Esta propuesta recolecta estas necesidades con los beneficios inherentes de su implementación, y lo hace respetando la estructura normativa de la constitución.

Esto conforme a lo entregado por el CESOP, mas ahora traeremos a colación el informe que proporcionó el CEDIP.

Atención a una solicitud de asistencia técnico-jurídica²²

²¹ *Ibíd.*

²² Todas las disposiciones que son marcadas en el informe como puntos débiles de la iniciativa ya fueron contempladas y se implementaron a la presente iniciativa. Sobre todo, lo referido a las limitantes de sólo contemplar unas áreas. Ahora ampliamos las áreas, aún si no están contempladas de manera textual por la propuesta.

I. Información sobre la solicitud

Datos de la persona solicitante. Diputado Alan Castellanos Ramírez.

Descripción de la solicitud. Con fecha 7 de marzo de 2024, mediante oficio sin número dirigido a la Dirección General del CEDIP, el Diputado Alan Castellanos Ramírez, solicitó la elaboración de *“un estudio sobre la viabilidad que tendría implementar la reforma al artículo 115 y los posibles impactos que la propuesta de iniciativa de ley titulada Reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, en materia de participación ciudadana a nivel municipal.

II. Atribuciones del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias

De conformidad con lo establecido por los artículos 35 y 37 del Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el CEDIP tiene por objeto prestar, en forma objetiva imparcial y oportuna, los servicios de apoyo técnico y la información analítica requerida para el cumplimiento de las funciones legislativas. Lo anterior, deberá ser acorde con los cánones de la investigación científica, en forma **objetiva, imparcial y oportuna**. Los análisis, informes, proyecciones, y en general toda información que genere el CEDIP, no podrá contener ni sugerir recomendaciones sobre políticas públicas. En tanto que, de conformidad con el Manual General de Organización, el CEDIP tiene la función de atender y desahogar las solicitudes de asistencia técnico-jurídica formuladas por los y las diputadas, elaborando los estudios y análisis necesarios.

III. Opinión técnico-jurídica

A continuación, se menciona la facultad de la Cámara de Diputados y del Congreso de la Unión para participar en el procedimiento de reforma constitucional determinado en el artículo 135 constitucional. Posteriormente, se expone el concepto de participación ciudadana y su alcance, identificándose en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) los supuestos de participación ciudadana en la administración pública y en el desarrollo en los tres niveles de gobierno. Finalmente, se emiten las consideraciones correspondientes sobre la propuesta de reforma de mérito.

1. Facultad del Congreso de la Unión para participar en el procedimiento de reforma constitucional. En términos de lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, y 135, ambos de la Constitución, los Diputados cuentan con la facultad de iniciar decretos como el proyecto materia de este análisis, por lo que la propuesta de iniciativa titulada “Reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” se inserta en dicho marco. En tal virtud, tanto su contenido como su dictaminación se encuentran dentro del ámbito de competencia de la Cámara de Diputados.

2. Concepto de Participación Ciudadana. La participación ciudadana se refiere a la injerencia y vinculación directa que tiene la sociedad con el Estado,²³ principalmente en dos rubros: la planeación de las políticas públicas y los diversos mecanismos con los que cuenta el sistema democrático. Esta participación se da por ciudadanos que no ostentan cargo público alguno y que “buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas”.²⁴

De este modo, los ciudadanos pueden involucrarse en la planeación de la administración pública, la revocación de mandato, la prestación de los servicios o en la elaboración de políticas públicas y los mecanismos de democracia directa, como pueden ser la iniciativa de ley, el referéndum, el plebiscito y las consultas ciudadanas.²⁵

Se identifica que la propuesta en análisis considera la participación ciudadana con la administración pública y el desarrollo en el ámbito municipal.

2. Participación ciudadana en la administración pública en el marco de la Constitución. La CPEUM contiene dos previsiones específicas de participación ciudadana con la administración pública y el desarrollo, la primera a nivel federal y la segunda en el ámbito municipal. Además, contiene la facultad implícita a las legislaturas locales para legislar en la materia.

En el orden federal, el artículo 26 base A establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional cuyo objetivo es impulsar el dinamismo, solidez,

²³ Serrano Rodríguez, Azucena. “La participación ciudadana en México”.

²⁴ Díaz, Aldret, Ana. “Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas”.

²⁵ Serrano Rodríguez, Azucena, *Op. cit.*

competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Sobre esta base se funda la Política Nacional de Desarrollo Social, que está regulada tanto por la Ley de Planeación como por la Ley General de Desarrollo Social. Su principal objetivo es contribuir al bienestar social,²⁶ sirviendo como base para la creación de los diversos programas y acciones estratégicas con las que cuenta el Estado mexicano a nivel federal para generar condiciones de crecimiento económico y social.

Por otra parte, en el ámbito municipal, el artículo 115, fracción II, de la Constitución otorga a los municipios la autoridad para emitir bandos de policía y gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal. Este marco legal permite la regulación de diversos aspectos, incluyendo materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando la participación ciudadana y vecinal, de conformidad con las leyes locales expedidas por las legislaturas estatales.

En este sentido, actualmente, la participación ciudadana en el nivel municipal se desarrolla en la fase de planeación para el diseño de normas y políticas públicas.

Es necesario destacar que en la misma disposición, la Constitución otorga a las Entidades Federativas la facultad de legislar en materia de organización pública municipal y participación ciudadana y vecinal. Hasta 2018, veintiséis entidades federativas contaban con leyes locales en materia de participación ciudadana,²⁷ a las que se sumaron posteriormente las legislaturas de Campeche, Hidalgo y Nuevo León, sumando así un total de treinta y un leyes estatales en las que se regulan diversos mecanismos de incidencia de la sociedad y las organizaciones civiles en la toma de decisiones públicas, deliberando, discutiendo y cooperando con las autoridades estatales.

Es así que la CPEUM determina las bases generales de la participación ciudadana en la administración pública y el desarrollo en los tres niveles de gobierno: en el nivel federal, en el

²⁶ Pineda Ortega, Pablo. "La hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México".

²⁷ Chávez Alor Jaime y Preisser Rentería, Dante. "Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano". p. 347.

Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo; a nivel local, facultado a las Entidades para legislar en la materia; y, a nivel municipal, asegurando la participación ciudadana y vecinal.

3. Consideraciones a la propuesta de reforma al artículo 115 constitucional

Se observa que la propuesta en análisis plantea ampliar el alcance de la participación ciudadana en el ámbito municipal no solo para la planeación, sino también para la ejecución y evaluación de diversas políticas públicas.

Asimismo, se advierte que la propuesta contempla especificar la participación ciudadana en las políticas públicas de desarrollo urbano o rural, la atención primaria a la salud, seguridad pública, medio ambiente, protección civil y desarrollo territorial en el ámbito municipal, de modo que el parámetro de análisis se ubica en la participación ciudadana con la administración pública y el desarrollo municipal.


3.1 La participación ciudadana en la ejecución y evaluación de políticas públicas.

Por lo que hace a la participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas, se debe considerar que el artículo 115 constitucional, en su fracción I, establece que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal, las regidurías y sindicaturas determinadas por la Ley, por lo que el Ayuntamiento es la autoridad municipal encargada de la función ejecutiva municipal.

Asimismo, considerando lo establecido en la fracción II del artículo 115 constitucional, actualmente corresponde a las legislaturas de los Estados expedir las leyes correspondientes al ámbito municipal asegurando la participación ciudadana y vecinal. En este sentido, se considera que delimitar la participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas podría tener como única limitante la regulación específica que realicen las legislaturas locales en cada caso. Respecto de la participación ciudadana en la evaluación de las políticas públicas, es de resaltarse que, actualmente, la Constitución no contempla expresamente dicha atribución para la ciudadanía; sin embargo, el marco jurídico secundario establece mecanismos de participación ciudadana que tienen como objetivo revisar la implementación de políticas y programas. Entre estos sobresale la “contraloría social”, contemplado en el artículo 69 de la Ley General de

Desarrollo. Este mecanismo permite a los beneficiarios, de manera organizada, verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

A nivel local, por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México señala en su artículo 3 que la participación ciudadana “es el conjunto de actividades mediante 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; y en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos”.



Así, dentro de los instrumentos de evaluación y control de la función pública, la citada ley incluye las audiencias públicas, las consultas públicas, la difusión pública, la rendición de cuentas, los observatorios ciudadanos, los recorridos barriales y la red de contralorías ciudadanas.

En este sentido, ya que la participación ciudadana en el ámbito municipal no colisiona con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se considera que la inclusión de la participación ciudadana en evaluación de las políticas públicas municipales podría no tener un inconveniente jurídico para su incorporación en el texto constitucional.

3.2 Delimitación de la participación ciudadana en materias específicas en el nivel constitucional

La propuesta propone especificar la participación ciudadana en las políticas públicas de desarrollo urbano o rural, la atención primaria a la salud, seguridad pública, medio ambiente, protección civil y desarrollo territorial en el ámbito municipal.

Sobre el particular, es necesario considerar que la fracción III del artículo 115 determina las funciones y servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública y los demás que las legislaturas locales determinen de acuerdo con cada caso.

Asimismo, la fracción V del artículo 115 constitucional concede a los municipios la facultad de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, diseñar planes de movilidad y seguridad vial, crear y administrar reservas territoriales, participar en formulación de planes de desarrollo regional, autorizar, controlar y vigilar el uso de suelo, regular la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, así como participar en la administración de reservas ecológicas y en la elaboración de programas de ordenamiento en la materia.

En caso de que la propuesta fuera incorporada a la constitución en sus términos, se considera que la participación ciudadana en municipios se vería limitada únicamente a las políticas públicas de desarrollo urbano o rural, la atención primaria a la salud, seguridad pública, medio ambiente, protección civil y desarrollo territorial en el ámbito municipal, excluyendo la posibilidad de ampliar la incidencia social en el resto de las materias y facultades del municipio.

Por otra parte, la CPEUM prevé en el artículo 115, fracción II, que la participación ciudadana para todas las materias, funciones y servicios públicos municipales se desarrollará de acuerdo con las leyes expedidas por las legislaturas de los Estados. De esta manera, recae en cada legislatura la responsabilidad de definir, a través de leyes municipales, el alcance de la participación ciudadana, determinando los mecanismos específicos que faciliten la incidencia social en el ámbito público. Esto incluye, pero no se limita a, el referéndum, la iniciativa ciudadana, las audiencias públicas, el presupuesto participativo, entre otros.²⁸

Como ejemplo de las atribuciones locales en materia de participación ciudadana destaca el caso de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, en la que en su artículo 4, párrafo décimo, se reconoce a la participación ciudadana como un derecho humano, entendido como la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno, a través de los instrumentos que prevé la legislación aplicable en dicha Entidad Federativa. Para tal efecto, faculta a la Legislatura local de Chihuahua, en su artículo 64, fracción V, a expedir la ley en materia municipal para la

²⁸ López Olvera, Miguel. "La participación ciudadana en el municipio". pp. 379 a 384.

aprobación de los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones, servicios públicos y que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Disposiciones similares se encuentran en el artículo 125, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, y el artículo 113, fracción I, párrafo décimo tercero de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

IV. Conclusiones

Primera. En términos de lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la CPEUM, los Diputados cuentan con la facultad para iniciar decretos de reforma y el Congreso de la Unión para participar en reformas constitucionales, por lo que la “Propuesta de reforma al artículo 115 constitucional” se inserta en dicho marco y puede ser dictaminada por la Cámara de Diputados.

Segunda. La participación ciudadana consiste en la capacidad social de incidir en la planeación de la administración pública, la elaboración y el diseño de políticas públicas, mediante mecanismos de democracia directa.

Tercera. Actualmente, la CPEUM determina las bases generales de la participación ciudadana en la administración pública y el desarrollo en los tres niveles de gobierno: en el nivel federal, en el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo; a nivel local, facultado a las Entidades para legislar en la materia; y, a nivel municipal, asegurando la participación ciudadana y vecinal en la expedición de bandos, reglamentos y otras normas con apego a las leyes locales.

Cuarta. Se considera que establecer la participación ciudadana en la ejecución de políticas públicas municipales podría tener como única limitante la regulación específica que realicen las legislaturas locales en cada caso.

Quinta. La participación ciudadana en evaluación de las políticas públicas municipales podría no tener un inconveniente jurídico para su incorporación en el texto constitucional.

Sexta. Respecto de la delimitación específica de materias en las que se pueda implementar la participación ciudadana en los municipios, se considera que la propuesta podría excluir la posibilidad de ampliar la incidencia social en otras materias y facultades del municipio.

Séptima. La CPEUM faculta a las Legislaturas de los Estados para expedir en el ámbito de su competencia las leyes municipales en las que se asegure la participación ciudadana.

De acuerdo con el CEDIP “la CPEUM determina las bases generales de la participación ciudadana en la administración pública y el desarrollo en los tres niveles de gobierno”²⁹ Esto es fundamental para la propuesta, pues en términos generales, el objetivo de la propuesta es viable.

En otro punto, se considera que “Respecto de la participación ciudadana en la evaluación de las políticas públicas, es de resaltarse que, actualmente, la Constitución no contempla expresamente dicha atribución para la ciudadanía”³⁰

Así, esta propuesta refuerza las medidas en materia de participación ciudadana, agregando una responsabilidad directa a los municipios para la implementación de dicha participación.

Establece de igual manera el CEDIP que:

En este sentido, ya que la participación ciudadana en el ámbito municipal no colisiona con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se considera que la inclusión de la participación ciudadana en evaluación de las políticas públicas municipales podría no tener un inconveniente jurídico para su incorporación en el texto constitucional.³¹

Engrosando el sustento para llevar a cabo esta propuesta está el hecho de que a consideraciones del propio CEDIP, no existen conflictos legales para su implementación.

²⁹ CEDIP (2024) *Atención a una solicitud de asistencia técnico-jurídica*

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

En disposiciones legales de la propuesta, tal y como ya lo anticipaba la CESOP, no existen problemas normativos con la implementación de la presente propuesta. Respecto a lo referido por el CEFP, lo que entrega es una conclusión contundente, a saber, “se concluye que su eventual aprobación no generaría un impacto presupuestal, en virtud de que se trata de atribuciones de los ayuntamientos, por lo que no conlleva la erogación de recursos con cargo al erario federal”.

De esta forma, aportamos suficiente evidencia para poder concluir que es congruente en sentido social, normativo y presupuestal implementar la reforma a la fracción II del artículo 115 constitucional.

Por lo anterior, el que suscribe con el interés superior de la sociedad civil, propongo la siguiente reforma, ilustrada con el cuadro comparativo que se describe:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
Artículo 115. ...	Artículo 115. ...
I. ...	I. ...
II. ...	II. ...
Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.	Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
...	...

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

Sin correlativo.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

La participación ciudadana tal y como es establecido por el segundo párrafo de la fracción II, será responsabilidad de los Ayuntamientos, y deberá contemplar la participación en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas orientadas al desarrollo urbano o rural, la atención primaria a la salud, seguridad pública, medioambiente, protección civil, desarrollo territorial, así como las demás facultades que estén consideradas en el ámbito municipal.

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta Soberanía la siguiente Iniciativa con Proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de participación ciudadana.

Único.- Se adiciona un párrafo al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. ...

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de

policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

...

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

La participación ciudadana tal y como es establecido por el segundo párrafo de la fracción II, será responsabilidad de los Ayuntamientos, y deberá contemplar la participación en la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas orientadas al desarrollo urbano o rural, la atención primaria a la salud, seguridad pública, medio ambiente, protección civil, desarrollo territorial, así como las demás facultades que estén consideradas en el ámbito municipal.

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en materia de participación ciudadana referida en el artículo 73, dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

Tercero. Las legislaciones de las entidades federativas que regulan la participación ciudadana continuarán en vigor hasta en tanto entre en vigor la ley general que expida el Congreso de la Unión referida en el Transitorio anterior. Los procesos de participación ciudadana iniciados con fundamento en dichas legislaciones deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a tales normas.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a 9 de abril de 2024.



Alan Castellanos Ramírez
Diputado Federal

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXV Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Jorge Romero Herrera, presidente; Moisés Ignacio Mier Velasco, Morena; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Alberto Anaya Gutiérrez, PT; Braulio López Ochoa Mijares, MOVIMIENTO CIUDADANO; Francisco Javier Huacus Esquivel, PRD.

Mesa Directiva

Diputados: Marcela Guerra Castillo, presidenta; vicepresidentas, Karla Yuritzi Almazán Burgos, MORENA; Joanna Alejandra Felipe Torres, PAN; Blanca María del Socorro Alcalá Ruiz, PRI; secretarios, Brenda Espinoza López, MORENA; Diana Estefania Gutiérrez Valtierra, PAN; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; Pedro Vázquez González, PT; Vania Roxana Ávila García, MOVIMIENTO CIUDADANO; Karina Isabel Garivo Sánchez, PRD.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>