

## **INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 35 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA FRIDA ALEJANDRA ESPARZA MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

Frida Alejandra Esparza Márquez, diputada a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 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 que reforma los artículos 35 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de participación ciudadana, al tenor del siguiente

### **Planteamiento del problema**

La presente iniciativa tiene por objeto reconocer en la Constitución el derecho de la participación ciudadana en la gestión pública, reconociendo ésta como un proceso de incidencia en las decisiones públicas así como en la formulación, ejecución y evaluación de la función pública, habilitando una nueva relación de la administración pública con la ciudadanía.

También se propone incluir como facultad del Congreso de la Unión legislar sobre la materia de participación ciudadana en la gestión pública, mandando la expedición de una ley general que establezca principios y bases para que las autoridades de todos los órdenes de gobierno garanticen este derecho.

Si bien se han venido reconociendo derechos políticos a la ciudadanía mexicana, complementarios a los de votar y ser votado, como el de participar en las consultas públicas y el de presentar iniciativas ciudadanas, el derecho humano de participación ciudadana en la gestión pública es un concepto mucho más complejo y diverso, que no se limita ni se agota en los mecanismos de participación ya reconocidos en la Constitución y que el Estado mexicano debe garantizar en correspondencia con diversos tratados internacionales suscritos.

En los últimos treinta años México ha transitado de ser un sistema político con un partido hegemónico, a contar con una democracia en consolidación que ha permitido varias transiciones políticas. El cambio ha venido sobre todo desde la sociedad, acompañando procesos democratizadores y muchas veces empujando desde fuera, con su participación activa, los cambios que se requieren. Hoy la transición democrática no sería posible sin la participación decidida de la sociedad civil y el acompañamiento de diversos sectores de la sociedad.

Por otro lado, la complejidad de los problemas públicos ha ido en aumento en los últimos años. Si antes era posible que el gobierno se asumiera como el agente central y único para la resolución de los problemas públicos, las diversas crisis fiscales y de legitimidad de los últimos tiempos han ido demostrando que es necesario cambiar el modelo de gobernanza sobre todo ante la complejidad de los problemas de nuestros tiempos. No se trata del tamaño del Estado, sino de su funcionamiento.

En este sentido, la sociedad también puede ocupar un papel diferente. Si bien en los últimos años se han incorporado reformas que reconocen y establecen ciertos mecanismos de participación ciudadana, éstos son limitados con respecto a la amplitud de posibilidades que significa incorporar a la ciudadanía, no como un problema sino como parte de la solución. En su diversidad, la sociedad puede contribuir a identificar problemas públicos, estructurar sus causas, a identificar errores en el diseño de programas y políticas.

La capacidad técnica y presupuestal de cualquier gobierno es limitada. La sociedad en general, y la sociedad civil organizada en particular, tiene recursos, conocimientos y habilidades que potencialmente pueden ser aprovechados para la resolución de problemas públicos. Reconocer este activo en el arte de las políticas

públicas abre un panorama, al ver a la democracia participativa como un complemento de la democracia representativa.

Incorporar y reconocer en la Constitución el derecho a la participación ciudadana en la gestión pública también puede fortalecer que políticas públicas de gobierno abierto en todos los órdenes de gobierno cuenten con el fundamento legal necesario, fundamentando el actuar de los servidores públicos al abrir el proceso de políticas públicas a toda la diversidad que implica la participación ciudadana.

## Argumentación

Aunque aparentemente el concepto de participación social y participación ciudadana pueden ser sinónimos, hay numerosos académicos que distinguen de manera clara los alcances de una y otra.

De acuerdo con el análisis de Azucena Serrano Rodríguez, la participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales. Mientras que:

“La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público. Esta participación está muy relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública. Los mecanismos de democracia directa (iniciativa de ley, referéndum, plebiscito y consultas ciudadanas, la revocación de mandato y la cooperación de los ciudadanos en la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas son formas de participación ciudadana” (Serrano Rodríguez, 2015).

Todos estos tipos de participación son muy importantes en los regímenes democráticos, porque nos permiten vigilar y controlar la gestión de nuestros gobernantes; además es la manera en la que la ciudadanía se hace escuchar y puede tomar parte en los asuntos públicos. De acuerdo con Robert Dahl (Poliarchy, Participation and Opposition, 1971), un sistema no se puede considerar democrático si los ciudadanos no tienen la oportunidad de participar efectivamente en el espacio público.

En el marco del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, México ha sido parte del diseño y compromiso de las Cartas Iberoamericanas las cuales son resultado de consensos alcanzados por los gobiernos iberoamericanos en materia de buen gobierno y administración pública. En las Cartas aparecen principios, orientaciones, fundamentos, derechos y obligaciones para los Estados, los funcionarios, incluyendo sus empleados y los ciudadanos. (Sebastián, 2019)

En el centro de todas las cartas se encuentra el ciudadano y sus derechos, y son un documento de referencia para nuestro contexto mexicano.

En lo que corresponde a la participación, México adoptó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en el marco de la Cumbre en Portugal en 2009. Cabe resaltar que uno de los documentos pilares del CLAD, “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, y el documento *Una nueva gestión pública para América Latina* constituyen hoy una línea paradigmática que hasta la fecha sigue siendo vigente en los conceptos de administración pública en América Latina y en México. (Sebastián, 2019).

En la Carta Iberoamericana referida, se entiende el concepto de participación ciudadana en la gestión pública, como:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas (CLAD, 2009).

En este sentido, se considera que la participación es fundamental en la democracia, consustancial con los principios de representación política, y complementarios a éstos, y permite expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

La participación ciudadana en la gestión pública, de acuerdo con la Carta, refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

También establece la Carta que la participación ciudadana en la gestión, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales. Se añade, además, que el objeto es tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren sub-representados en los circuitos de decisiones. Algo importante es que la Carta no efectúa distinciones según el derecho a participar, sea colectivo o personal. En este sentido se supone que el derecho de organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas no limita la participación individual o personal que pudiera realizarse.

Los componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública aparecen desarrollados en el punto 35 de la Carta. Allí se consigna la necesidad de que los ordenamientos jurídicos estatales reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo.

En la Carta también se señala el derecho de “seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas”.

Aunque todavía no hay una incorporación del concepto de gobierno abierto al marco jurídico constitucional o de leyes secundarias, conviene considerar los conceptos de gobierno abierto todavía que México ha sido parte de la fundación de la Alianza por el Gobierno Abierto.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA -Open Government Partnership) (CEPAL, 2018), es un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos. Esta iniciativa fue creada en septiembre de 2011, y está orientada a propiciar compromisos concretos desde los gobiernos para promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

La AGA definió como uno de sus valores centrales la promoción de la participación ciudadana tanto en los procesos de toma de decisiones como en la formulación de políticas públicas. A través de sus iniciativas enmarcadas dentro de sus planes de Gobierno Abierto, las instituciones integrantes de la AGA buscan la disponibilidad de espacios en los que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones.

Por su parte el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales (INAI), se considera que el gobierno abierto como un esquema de gestión y producción de políticas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo,

convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social (INAI, 2016).

En este sentido, el INAI enumera los escenarios de la participación, potencialidades que mejoran la calidad de la gestión pública y la resolución de problemas:

- La participación propicia condiciones que posibilitan el involucramiento informado de los ciudadanos en todas las fases de desarrollo de las políticas.
- Los espacios de participación aseguran la interlocución y la incidencia social efectiva en la toma de decisiones, así como en el diseño y evaluación institucional.
- La participación social detona soluciones social y tecnológicamente innovadoras a viejos problemas.
- La participación social implica la existencia de espacios diversos que permiten 1) identificar y recolectar preferencias, 2) consultar a los ciudadanos sobre las acciones y decisiones de gobierno, y 3) involucrar a los públicos interesados en la co-creación de soluciones a los problemas públicos.
- Las instituciones públicas propician la consolidación de espacios formales de participación ciudadana, sin inhibir la participación espontánea e diversos actores sociales en todas las fases del ciclo de políticas.

Los tipos y canales de participación ciudadana pueden incluir múltiples formas de participación, relacionadas con la resolución de problemas comunitarios, votaciones directas en asambleas, involucramiento en campañas, protestas, acciones de voluntariado, peticiones ciudadanas, actividad de grupos o asociaciones, o entrega de opiniones o propuestas mediante el uso de consultas públicas. A nivel local, uno de los mecanismos de participación ciudadana que involucran el abrir el proceso de toma de decisiones lo constituyen los presupuestos participativos. Es decir, la democracia participativa no se limita a la consulta popular, referéndum o plebiscito.

La Organización Internacional para la Participación Pública (IAPP por su siglas en inglés) desarrolló el Espectro de la Participación a fin de identificar los niveles en los que ocurre la misma, el objetivo de cada nivel, el tipo y alcance del compromiso el gobierno con el público y las posibles herramientas que mayormente se usan en cada uno de los niveles.

Los diferentes niveles de participación e involucramiento, dan cuenta del orden del compromiso de los actores gubernamentales con la distribución del poder mediante la toma de decisiones colaborativa.

### **Tabla 1. Niveles y herramientas de la participación ciudadana**

Niveles	Objetivo	Compromiso
Informar	Dar al público información clara y objetiva para apoyarlo tanto en la comprensión del problema, como en las alternativas y posibles soluciones.	Les mantendremos informados.
Consultar	Obtener retroalimentación al público al analizar alternativas y posibles soluciones.	Les mantendremos informados, escucharemos sus inquietudes y les haremos saber cómo su participación influyó en la decisión final.
Involucrar	Trabajar directamente con el público durante el proceso, con el fin de confirmar que sus inquietudes hayan sido entendidas y tomadas en cuenta.	Trabajaremos con el público para asegurarnos de que sus inquietudes se reflejen directamente en el desarrollo de alternativas, y que puedan reconocer cómo influyó su participación en la decisión final.
Colaborar	Establecer relaciones con el público para analizar cada aspecto de la decisión, incluyendo el desarrollo de alternativas, y la identificación de la mejor solución.	Buscaremos su asesoría para la formulación de soluciones. Incorporaremos sus comentarios y recomendaciones en el proceso de toma de decisiones, tanto como nos sea posible.
Empoderar	Dejar en manos del público la toma de decisión final.	Implementaremos la decisión de la comunidad.

Fuente: Spectrum of Public Participation. Elaboración propia.

Como vemos, la consulta y los foros pueden ser apenas algunos de los diferentes mecanismos y niveles de involucramiento de la participación ciudadana en el proceso de las políticas públicas.

En este sentido, reconocer el derecho a la participación en la gestión pública como un derecho de la ciudadanía mexicana, habilitaría la posibilidad de que se legisle una Ley General de Participación Ciudadana, de tal manera que haya el marco jurídico que permita ampliar los causes de la democracia participativa en México.

### **Ordenamientos a modificar**

La presente iniciativa con proyecto de decreto se plantea la modificación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la siguiente manera:

Se propone incorporar la participación ciudadana en la gestión pública como un derecho de los ciudadanos mexicanos, añadiendo una fracción al artículo 35 incorporando directamente la definición de este derecho como el proceso mediante el cual la ciudadanía busca incidir en las decisiones públicas así como en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública.

Por otro lado se plantea en esta misma iniciativa la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de participación ciudadana en la gestión pública. Este último aspecto ha sido uno de los principales limitantes para la legislación en esta materia, ya que expresamente la constitución no reconoce esta materia legislativa al Congreso de la Unión.

Para ilustrar mejor lo expuesto, a continuación se presenta el siguiente cuadro comparativo:

**Tabla 2. Cuadro comparativo de las modificaciones propuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano:</p> <p>I a VIII ...</p> <p><b>Sin correlativo.</b></p>	<p>Artículo 35. Son derechos del ciudadano:</p> <p>I al VIII ...</p> <p><b>IX. Ejercer la participación ciudadana en la gestión pública, entendida esta como el proceso mediante el cual la ciudadanía, individual o colectivamente, tiene por objetivo incidir en las decisiones públicas así como en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de los asuntos de gobierno, con el objetivo de contribuir en la solución de problemas públicos, en los términos que la ley señale.</b></p>
<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XXXI ...</p> <p><b>Sin correlativo</b></p>	<p><b>Artículo 73.</b> El Congreso tiene facultad:</p> <p>I a XXXI ...</p> <p><b>XXXII. Para expedir la ley general reglamentaria que establezca los principios y bases en materia de participación ciudadana en la gestión pública de todos los niveles de gobierno.</b></p>

De aceptarse esta iniciativa de reforma, incorporar en la Constitución el establecimiento de la participación ciudadana como un derecho y la facultad del Congreso de la Unión a legislar sobre dicha materia, sería el inicio de un proceso legislativo que daría lugar a una Ley General de Participación Ciudadana, construido de ser posible mediante Parlamento Abierto, que establezca las características generales, principios rectores, sujetos

con facultad y derecho, definiciones, procedimientos y demás requerimientos para que la sociedad mexicana pueda en la realidad ejercer en plenitud la democracia participativa en los asuntos públicos.

En virtud de lo anteriormente expuesto, se pone a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de

## **Decreto por el que se reforman los artículos 35 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se adiciona una fracción IX al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como se indica a continuación:

**Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

I. al VIII. ...

**IX. Ejercer la participación ciudadana en la gestión pública, entendida ésta como el proceso mediante el cual la ciudadanía, individual o colectivamente, tiene por objetivo incidir en las decisiones públicas así como en la formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de los asuntos de gobierno, con el objetivo de contribuir en la solución de problemas públicos, en los términos que la ley señale.**

**Segundo.** Se adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como se indica a continuación:

**Artículo 73.** El Congreso tiene la facultad:

I. a XXXI. ...

**XXXII. Para expedir la ley general reglamentaria que establezca los principios y bases en materia de participación ciudadana en la gestión pública de todos los niveles de gobierno.**

### **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 Ley General de la fracción IX del Artículo 35, así como las reformas que correspondan a los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año a partir de la fecha de publicación del presente decreto.

**Tercero.** Las legislaturas de los estados tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el presente decreto.

### **Referencias**

- Cepal. (28 de noviembre de 2018). *De Gobierno Abierto a Estado Abierto*. Obtenido de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto>
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana*. Lisboa: CLAD. Recuperado el 17 de Mayo de 2018, de

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>

• Concha, M. (16 de Marzo de 2013). Participación Ciudadana en el PND. *La Jornada*. Recuperado el 12 de diciembre de 2018, de

<https://www.jornada.com.mx/2013/03/16/opinion/018a1pol>

• Dahl, R. A. (1971). *Poliarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

• INAI. (2016). *Modelo teórico de Gobierno Abierto*. Ciudad de México: INAI.

• ONU. (2015). *Resolución 70/1: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. New York: Naciones Unidas.

• Ramírez Alujas, Á. y. (2014). *Vientos de cambio: el avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

• Sebastián Piana, R. (2010). Las Cartas Iberoamericanas para una gestión pública de calidad. Orientaciones y buenas prácticas. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 23-63.

• Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Revista de estudios políticos*. Recuperado el 12 de diciembre de 2018, de

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162015000100005](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162015000100005)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de marzo de 2019.

Diputada Frida Alejandra Esparza Márquez (rúbrica)