



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

“Evolución de los mecanismos de
participación ciudadana legislados en el
Estado de Michoacán”
Periodo 2000-2017

TESIS

Para obtener el grado de Maestra en Derecho
con opción terminal en Ciencia Política

PRESENTA:

ANABEL OLIVARES BONILLA

DIRECTOR DE TESIS

DR. BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO

MORELIA, MICHOACÁN, FEBRERO 2018

Agradecimientos

A través de estas líneas quiero expresar mi más sincero agradecimiento a todas las personas que con su aporte científico y humano han colaborado en la realización de la presente investigación.

Agradezco al Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por el otorgamiento de la Beca Nacional de Investigación, ya que sin su apoyo no me habría sido posible la presente investigación.

Agradezco especialmente a mi asesor el Dr. Benjamín Revuelta Vaquero, por la orientación, ayuda y discusión crítica que me brindo para la realización de esta tesis que me permitieron aprender mucho más.

A el Dr. Francisco Ramos Quiroz, por su apoyo, que me enseñó tanto durante la maestría, impulsándome siempre a seguir adelante.

Al Lic. José Antonio García Chávez, a quien tuve el privilegio de conocer y considero como una persona muy sensible, entusiasta y optimista, que me brindó su apoyo durante una nueva etapa de mi vida y desarrollo profesional.

A mi madre Nereyda Grisel Bonilla García, mi fuente de inspiración quien con su dedicación me mostro que todo se gana a base de trabajo y esfuerzo, así como su apoyo, comprensión y amor infinito. Mi madre mi amor más grande y mi orgullo más inmenso.

A mis hermanos Maritza Olivares Bonilla y Henry Olivares Bonilla, y a mi cuñado y cuñada por su apoyo y comprensión durante estos años de ausencia, que me han mostrado que siempre puedo contar con ellos.

A mi padre Hilario Olivares Arroyo por sus palabras de aliento.

A mi querida amiga Yadira Ornelas compañera de maestría de quien aprendí que la “gota no perforo la piedra por su fuerza, sino por su constancia”

Índice

Agradecimientos.....	
Resumen.....	
Abstract.....	
Introducción.....	7
Capítulo I. Marco conceptual.....	13
1.1. Democracia.....	15
1.2. La ciudadanía.....	22
1.3. La participación ciudadana.....	25
1.4. La participación política no electoral.....	27
1.5. Mecanismos de participación ciudadana.....	34
Conclusiones capitulares.....	44
Capítulo II. Marco internacional.....	46
2.1. Caso Manuel Castañeda Gutmán vs. Estado mexicano, sentencia.....	49
2.2. Acuerdo de paz (Colombia).....	52
2.3. Andalucía en materia de participación política no electoral.....	54
2.4. Tratados internacionales en materia de participación política no electoral.....	64
Conclusiones capitulares.....	68
Capítulo III. Marco evolutivo de México y Michoacán en materia de participación política no electoral.....	72
3.1. Antecedentes de los mecanismos de participación política en México.....	73
3.2. Reformas de Estado en materia de participación política no electoral.....	75
3.3. Evolución de participación política no electoral en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.....	83
Conclusiones capitulares.....	98

Capítulo IV. Análisis de fortalezas y debilidades del actual marco jurídico en materia de mecanismos de participación ciudadana legislados en el estado de Michoacán	102
4.1. Referéndum y plebiscito	103
4.2. Observatorio Ciudadano.....	107
4.3. Consulta a pueblos indígenas	115
4.4. Presupuesto participativo	125
4.5. Consulta Ciudadana	128
4.6. Iniciativa ciudadana	130
4.7. Visión de conjunto	136
Conclusiones generales	137
Fuentes de información	145
Anexos	154
Índice de tablas	170

Resumen

La participación ciudadana toma un papel importante para la consolidación de la democracia a principios del siglo XXI. Anteriormente la participación ciudadana se limitaba al ejercicio del derecho de votar y ser votado, así como formar parte de un partido político. Sin embargo, con la entrada del nuevo siglo la participación ciudadana toma un vuelco en vistas de ampliar los medios por los cuales el ciudadano puede inmiscuirse en la toma de decisiones de orden gubernamental mediante la colaboración, creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La participación ciudadana no solo es la acción de participar, requiere que el ciudadano este previamente informado, para emitir un juicio. Es por ello que la participación ciudadana requiere de la apertura de los organismos del estado en materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, con el objetivo de que el ciudadano pueda tener una visión amplia del ejercicio de las funciones públicas para emitir un argumento válido en razón de la realidad y no caer en divagaciones.

Los mecanismos de participación legislados en el estado de Michoacán han transitado por tres etapas a partir del año 2000 al 2017, la primera etapa: el reconocimiento a nivel Constitucional Estatal de los instrumentos de participación (2000); la segunda etapa: la regulación mediante la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán (2012) y por último la promulgación de la Ley de Mecanismos de Participación del Estado de Michoacán (2015). En las cuales podemos observar una serie de avances con la inclusión del plebiscito, el referéndum, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, presupuesto participativo, observatorio ciudadano y consulta a pueblos indígenas a nivel constitucional, la regulación de los mismos mediante la creación de una ley para el ejercicio de los instrumentos de participación ciudadana.

Palabras clave: participación ciudadana, participación política no electoral, mecanismos de participación, instrumentos de participación, plebiscito, el

referéndum, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, presupuesto participativo, observatorio ciudadano y consulta a pueblos indígenas.

Abstract

Citizen participation is an essential element of countries that call themselves democratic, it is well known that it takes an important role for the consolidation of democracy at the beginning of the XXI century. Previously, citizen participation just was limited to the exercise of the right to cast the vote and to be voted, as well as being part of a political party. However, with the coming of the new century, citizen participation takes a turn in view of expanding the means by which the citizen can interfere in the decision making of government order through collaboration, creation, planning, execution and evaluation of public policies.

It's so citizen participation requires the opening of state agencies in terms of access to information, transparency and accountability rendition, with the aim that the citizen can have a broad view of the exercise of public functions and can issue a valid argument based on reality and not allowing rambling things.

The mechanisms of participation legislated in the state of Michoacán have gone through three stages from the year 2000 to 2017, the first stage: the recognition at the State Constitutional level of the instruments of participation (2000); the second stage: the regulation through the Law of Citizen Participation for the State of Michoacán (2012) and finally the promulgation of the Law of Participation Mechanisms of the State of Michoacán (2015). In which we can observe a series of advances with the inclusion of the plebiscite, the referendum, citizen initiative, citizen consultation, participatory budgeting, citizen observatory and consultation of indigenous peoples at the constitutional level, regulating them through the creation of a law to the exercise of citizen participation instruments.

Keywords: citizen participation, non-electoral political participation, participation mechanisms, participation instruments, plebiscite, the referendum, citizen initiative, citizen consultation, participatory budget, citizen observatory and consult indigenous villages.

Introducción

El desarrollo de las democracias modernas tiene el reto de encontrar el equilibrio entre las necesidades de la ciudadanía y la capacidad de decisión del gobierno para crear estrategias en la administración pública, para que sean reales y eficientes. Por lo cual, el tema de la participación ciudadana se vuelve un elemento esencial.

La participación política no electoral es un tema reciente, algunos autores solo se limitan a conceptualizar y a distinguir los medios de participación, así como su función dentro del sistema jurídico. Sin embargo, no existe un trabajo relativo a la evolución legislativa de los mecanismos de participación y los efectos que han tenido en el sistema jurídico de Michoacán. Es por ello que la presente investigación es importante y única. Ante la creciente apatía de la participación ciudadana en el ámbito electoral, es necesario que desde el ámbito de la investigación jurídica se aporten trabajos relativos a los diversos canales para el empoderamiento del ciudadano, es por ello que la presente investigación tiene por objeto analizar los avances legislativos relativos a la participación ciudadana en el Estado de Michoacán.

Por lo cual, la hipótesis de la presente investigación es si realmente los mecanismos de participación ciudadana legislados en el estado de Michoacán del periodo 2000 al 2017 han logrado empoderar al ciudadano y mediante este empoderamiento el ciudadano legitima el actuar de las autoridades debido a la nueva relación entre el ciudadano y las autoridades.

La participación ciudadana se vuelve un factor importante en principios del siglo XXI, donde la participación ciudadana toma un papel en la legitimación de la democracia, es decir, de los representantes. Por lo cual, la participación ciudadana requiere de la actuación del ciudadano de manera individual o colectiva en la colaboración, creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

La forma más común de la participación ciudadana es la electoral, el término participación ciudadana ha sido utilizado a discreción tomando el significado que el

texto pretenda emitir, “participación ciudadana” regularmente es utilizado en el contexto electoral, refiriéndose al porcentaje de ciudadanos que emitieron su voto o que se abstuvieron de hacerlo dejando de lado otros tipos de participación ciudadana.

El incremento de la participación de grupos organizados, que permiten la participación de la sociedad civil, en colaboración directa con los órdenes de gobierno, han estado en el sistema sin regulación institucionalizada. La participación voluntaria, auto generada y autosustentable, son algunos de los canales de alternancia de la participación política. De forma que la participación ciudadana busca nuevos cauces y valores democráticos, para fortalecerse e institucionalizarse para lograr establecerse como un mecanismo de acción para generar transformaciones estructurales en la vida pública.

Es necesario hacer una precisión de la distinción de los tipos de participación ciudadana que abordamos en la presente investigación, precisando que los mecanismos de participación son el tema central de la misma. La primera es la participación política electoral, es decir, el derecho de votar y ser votados, así como formar parte de un partido político. La segunda es la participación política no electoral la cual se divide en dos: la primera es la participación individual o colectiva de la sociedad civil que participa de manera voluntaria en la creación, ejecución y evaluación de las políticas públicas regularmente ejercida por Consejos Ciudadanos; la segunda es la participación política no electoral a través de los mecanismos legislados, por la cual la ciudadanía participa de manera individual o colectiva para la creación, ejecución y evaluación a través de los mecanismos de participación como lo son el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, presupuesto participativo, consulta ciudadana, observatorio ciudadano y consulta ciudadana para pueblos indígenas. Cabe resaltar que la participación política no electoral en cualquiera de sus formas puede ser consecuencia una de la otra. Lo que las diferencia, es el grado de organización y las instituciones que las regula y vigila.

Los Consejos Ciudadanos, están compuestos por ciudadanos organizados que desean coadyuvar en el quehacer gubernamental. La legalidad de estos consejos parte de la coordinación entre autoridades del estado y asociaciones civiles a través de decretos especiales para su creación. A pesar de que no existe una ley general que regule la creación, organización, función, objetivos y conclusión de los mismos es importante mencionar algunos ejemplos de agrupaciones ciudadanas en Michoacán como la Fundación Ciudadana para el Desarrollo Integral de Michoacán, el Consejo Ciudadano de Morelia, el Consejo Económico y Social del Estado de Michoacán entre otros. Estos son claros ejemplos de la sociedad organizada, independientes de una ley general reglamentaria que regule su función.

La presente tesis tiene por objetivo establecer la evolución legislativa de los mecanismos de participación ciudadana en el estado de Michoacán ya que consideramos que la participación ciudadana no se debe ver limitada a su ejercicio solo por agrupaciones como los Consejos Ciudadanos, sino que deben de existir mecanismos de participación ciudadana al alcance de toda la ciudadanía. Por lo anterior, los términos utilizados en la presente investigación para hacer referencia los mecanismos de participación son: participación política no electoral, figuras de participación ciudadana, instrumentos de participación ciudadana y participación ciudadana, así como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, el presupuesto participativo, la consulta ciudadana, el observatorio ciudadano y la consulta ciudadana a las comunidades indígenas, dichas figuras en el marco de la legislación del estado de Michoacán que son las figuras de estudio.

Algunos de los obstáculos que se presentaron en la investigación recayeron en la falta de información de la participación ciudadana no electoral a través de los mecanismos de participación ciudadana ya que los trabajos existentes a la evolución de la participación ciudadanos con la participación electoral.

Una parte esencial para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana es el acceso a la información en poder de los órganos de gobierno, para la composición del Capítulo IV se funda en accesos a la información, mediante solicitudes de información relacionados a los mecanismos de participación a

órganos del estado como el Instituto Electoral del Michoacán (IEM), el Congreso del Estado de Michoacán, el Observatorio Ciudadano de Morelia y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Sin embargo, durante el proceso de espera de respuesta fue atropellada, debido a la creación de la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual al ser de reciente creación su operatividad entorpeció diversas solicitudes realizadas, ya que la respuesta no era enviada en tiempo y forma. Por lo que fue necesario el acercamiento directo a los órganos del estado para obtener la información solicitada en los accesos a la información, también cabe mencionar que varias solicitudes fueron contestadas de forma incompleta.

La estructura de la investigación versa en 4 capítulos, el primer capítulo el “Marco conceptual”, el capítulo segundo el “Marco internacional”, el capítulo tercero “Marco normativo de México y Michoacán de la participación política no electoral” y el capítulo cuarto “Análisis de fortalezas y debilidades del actual marco jurídico de la participación ciudadana”.

El capítulo I titulado “Marco conceptual” está programado para exponer los elementos esenciales de la participación ciudadana, la democracia como forma de gobierno del estado mexicano, la democracia ha sido difícil de estandarizar una conceptualización por lo cual se le han otorgado adjetivos de acuerdo a su función por ello serán analizados algunos a fin de ceñirnos a una concepción. Así mismo, abordaremos temas relativos a la ciudadanía por ser el principal actor del estado democrático, el ciudadano al ser el facultado para participar en la directriz del estado sin duda debe ser analizado, además que la ciudadanía activa es el cómo debe ser para la participación ciudadana en cualquiera de sus formas, por ello forma parte del primer capítulo, por último, se analizarán los mecanismos de participación su origen, función y concepto.

En el capítulo II titulado “Marco internacional” versa en el estudio de caso en materia de participación ciudadana en el ámbito internacional. Comenzamos con la progresividad de los derechos civiles, políticos y sociales en México en la que gracias a los tratados internacionales se han efectuado cambios a la norma interna para establecer procedimientos jurídicos para evitar violaciones a los derechos

individuales y de grupo, así como velar porque se respeten, apliquen y hagan cumplir a escala local las normas internacionales. En el presente capítulo se enfatiza en la reforma Constitucional de junio de 2011 en la cual establece el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos “principio *pro persona*” para la interpretación y aplicación de las normas, aunque a principios del 2000 comienzan a regularse mecanismos de participación ciudadana que no eran aplicados ni estos, ni otros medios de participación política. Además, se mencionan el caso Castañeda Gutman vs Estado Mexicano resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Acuerdo de la Paz en Colombia y el análisis de los mecanismos de participación ciudadana en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El capítulo III titulado “Marco normativo de México y Michoacán de la participación política no electoral”, comienza el análisis a partir del año 2000, año de alternancia política en la dirección del país. La participación ciudadana toma un papel importante en el Plan Nacional de Desarrollo para la colaboración, creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De tal forma estableceremos los antecedentes de los mecanismos de participación ciudadana en México, así como las iniciativas de abrogación, derogación, reforma y adición la Constitución presentadas por el cuerpo legislativo en materia de participación política no electoral. Para dar paso a la evolución de la participación política no electoral en el estado de Michoacán desde el año 2000, el nivel de regulación Constitucional y de leyes secundarias que regulan los mecanismos de participación que se encuentran vigentes en 2016 como lo son la iniciativa ciudadana, el plebiscito, el referéndum, la consulta ciudadana, el observatorio ciudadano, el presupuesto ciudadano, la consulta a pueblos indígenas, dichos mecanismos son conceptualizados para después establecer los niveles de regulación, para establecer la operatividad procedimental y procesal.

El capítulo IV titulado “Análisis de fortalezas y debilidades del actual marco jurídico de la participación ciudadana” tiene por objeto analizar los procesos de las solicitudes de los ciudadanos en relación a los mecanismos de participación ciudadana para establecer las fortalezas y debilidades del marco jurídico del estado

de Michoacán. Como es cierto los derechos y obligaciones de iniciar mecanismos de participación ciudadana recae en todos los órganos del Estado y en la ciudadanía, es así que la presente investigación busca establecer la funcionalidad de las leyes regulatorias, para que el ciudadano de a pie pueda participar de forma real, efectiva y democrática. La obligación de promover, incentivar y establecer las medidas necesarias para el funcionamiento real y efectivo de los mecanismos de participación ciudadana es una obligación meramente de los órganos del Estado. Por consiguiente, el capítulo cuarto constara del análisis de los instrumentos de participación iniciados por la ciudadanía michoacana estableciendo cual ha sido el proceso para su funcionamiento y cuáles han sido las causas de su inoperancia.

Capítulo I. Marco conceptual

Este primer capítulo tiene por objeto establecer los elementos esenciales de la participación ciudadana en relación a la participación política no electoral, toda vez que el tema central de la presente tesis son los mecanismos de participación ciudadana.

México adopta el sistema democrático como forma de gobierno, constituyéndose en elecciones periódicas para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo por medio de los partidos políticos a quienes se les consagraba promover la participación del pueblo. Es así que el sistema democrático se ha limitado a instalar mecanismos de participación representativa o indirecta en la que los ciudadanos pueden participar ejerciendo su derecho a votar y ser votados. A principios del siglo XXI se inicia un cambio constitucional y legal en la que se da la apertura a nuevos mecanismos para participar en la vida política del país por medio de la participación política no electoral¹.

A pesar que la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos reconoce que *la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo* (art. 39), el poder del pueblo puede manifestarse mediante la soberanía de escoger, decidir y rechazar todo lo que contribuya a él bien común de la sociedad. Sin embargo, ha sido restringido al no establecer otros mecanismos de participación de los cuales la ciudadanía pueda hacer valer antes de la jornada electoral y durante el periodo de sus funciones.

Ramírez Millán (2015:48) conceptualiza a la soberanía como *“la cualidad del poder del Estado que le permite autodeterminarse libremente sin la intervención de otro poder de tal manera que el Estado soberano dicta su constitución y señala el contenido de su derecho”*

¹ En la Constitución Política Mexicana en los artículos 39, 40 y 41 en los que se establecen los parámetros de la Soberanía Nacional y de la forma de Gobierno, los cuales han permeado el sistema democrático del país. En el capítulo III se analizará a profundidad los cambios Constitucionales y legales de los mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional y estatal.

Andrade Sánchez (2003:429) describe a la soberanía como concepto político es *“un poder en lucha con otros poderes hasta lograr su plena afirmación”*. Esto quiere decir que el Estado sea capaz de superar y enfrentar a poderes externos.

En sentido moderno entendamos a la soberanía como *“la capacidad autónoma de poder de una sociedad políticamente organizada”* (Andrade, 2003: 418).

Por lo tanto, la soberanía tiene un doble aspecto: exterior e interior. La soberanía interior es en relación al poder que realiza en condiciones de superioridad y la soberanía exterior se refiere a la independencia de poder que ejerce frente a otro Estado en condiciones de igualdad.

Las formas de ejercer la soberanía a recaído en la capacidad de los instrumentos internacionales para presionar al Estado para la adecuación de su norma interna a la normatividad internacional.²

El Estado³ como lo conocemos ahora, surge después de la Segunda Guerra Mundial creando a una sociedad internacional, con obligaciones internacionales, que no se contraponen a la soberanía del Estado. De acuerdo con Carpizo (2003) debido a que el Estado aceptar someterse al derecho internacional, por lo tanto, asume voluntariamente sus obligaciones internacionales siendo así su voluntad soberana.

La transnacionalización de los elementos constitutivos del Estado se ha expandido a mediados del siglo XX y XXI. Por lo cual algunos derechos van más allá de la nacionalidad, territorio y soberanía del Estado.

² En materia de derechos humanos, los cuales abarcan derechos políticos, derechos sociales, derechos culturales y derechos económicos. Los derechos civiles, políticos individuales o del ciudadano, también son denominados “de libertad”, por el tipo de facultades y prerrogativas que reconocen, implican por lo general un deber de abstención por parte del Estado.

³ El Estado al igual que muchas otras instituciones ha cambiado con el pasar de los años, hay momentos de la historia que marcan las tendencias en las épocas y es lo que las distingue entre sí. El Estado en la época contemporánea muestra una progresividad en los derechos humanos, la época contemporánea inicia con la Revolución Francesa hasta la fecha. Sin embargo, dentro de la época podemos mencionar tres puntos de referencia en la que se hace notorios los cambios sociales en pro de los derechos humanos como lo son: la Revolución Francesa, la Segunda Guerra Mundial y el Nuevo Milenio.

La participación ciudadana es un elemento constante en los estados democráticos, algunos derechos como el acceso a la información rebasa fronteras y en algunos casos hasta la nacionalidad, sin embargo, esto queda al arbitrio de los gobernantes que son los que sancionan el nivel de participación.

1.1. Democracia

La democracia es un elemento esencial en el sistema jurídico mexicano, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789, Francia) se ha tratado de conceptualizar a la democracia, es así que existen múltiples conceptos que varían dependiendo de la acción a la que se refiera. En ocasiones se le atribuye como formas políticas, sistemas constitucionales, conceptos jurídicos y políticos, aunque se trate de cosas diferentes y de sentidos opuestos.

El sistema jurídico mexicano fue influenciado por pensadores franceses como Juan Jacobo Rousseau, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789, Francia) y estudios de Hobbes, Locke y Rousseau en los Siglo XVII y XVIII. Teniendo presente dicho pensamiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

El significado etimológico de la palabra griega democracia viene de *demos= pueblo* y *kratos= gobierno* que lleva a definir el gobierno del pueblo, nos da las bases para comprender el concepto de democracia. Sin embargo, es insuficiente actualmente para su caracterización completa.

Concebir a la democracia estrictamente como el gobierno del pueblo es limitar nuestro pensamiento a un concepto de la Grecia clásica, en la cual el pueblo estaba integrado por una minoría y con exclusión⁴ de amplios sectores sociales de toda participación política.

⁴ Los grupos sociales que no podían participar en toma de decisiones en la antigua Grecia eran las mujeres, los esclavos y los extranjeros.

Olivos Campos (2013: 101) conceptualiza a la democracia como:

“el reconocimiento jurídico de la participación ciudadana y el aseguramiento institucional de la misma, para que intervenga en toda forma de representación y en cualquier decisión y acción política o gubernamental, así como en todo asunto público que es constitutivo de la voluntad política ciudadana”.

En los últimos años el reto de la democracia moderna es que la participación ciudadana no se agote en las elecciones, es indispensable que existan otras formas de participación ciudadana aparte de votar y ser votado, por lo que aparentemente la participación ciudadana se convierte en un método de legitimación y control de decisiones del gobernante mediante la participación del individuo en su papel de ciudadano.

El progreso de la democracia por medio de la legitimidad necesita ser considerada *fuera de tratamiento racional, desde cuestiones morales y éticas, de acuerdo con la discusión ética sobre procedimientos* (Palavicini Corona, 2005: 16) lo que significa el reconocimiento del gobernante por parte de la ciudadanía, por medio de actos valorativos en función del ejercicio de sus funciones del gobernante.

Rousseau decía *si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres*, tal vez desde hace un par de siglos filósofos como Rousseau sabían lo complejo que resulta primero conceptualizar a la democracia; y dos el ejercicio y aplicación de la democracia en cualquier Estado.

Como ya lo he venido mencionando México y otros países de América Latina a partir del siglo XX toman a la democracia como bastión para declararse soberanos e independientes, adoptando modelos y conceptos democráticos de países europeos y norteamericanos para aplicarlos en países latinos sin considerar las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales que imperan en países como México.

La democracia ha tomado adjetivos de acuerdo a la función que realiza, lo que resulta difícil fijar una única definición. A continuación, mencionaremos algunos de los más trascendentales.

1.1.1. Adjetivos de la democracia

La democracia dentro de los discursos políticos se vuelve constante a mediados del siglo XX, personajes como Franklin D. Roosevelt, presidente de Estados Unidos en su discurso conocido como *Las Cuatro Libertades* enuncia que los cimientos de la democracia deben ser la igualdad de oportunidades, el empleo, la seguridad social, libertades civiles, poner fin a los privilegios de unos cuantos y un mejoramiento en los estándares de vida. Recordemos que su discurso fue dirigido en tiempos de guerra, tiempos en que se vieron quebrantados los derechos esenciales para el desarrollo del hombre.

Por lo cual, el concepto democracia adopta adjetivos dependiendo de la función que realice, el lugar donde se desarrolla, el tiempo del que se trate y el objetivo que se le dé, es por ello que se vuelve difícil tener un solo concepto de la democracia moderna. También algunos autores conceptualizan a la democracia como un ideal de lo que debería de ser. Tampoco podemos partir de la nada y crear un nuevo concepto de democracia. Como parte de la transición entre la época moderna y la contemporánea resulta necesario hacer mención de los calificativos que se le han asignado a la democracia tales como: democracia directa, democracia representativa, democracia social, democracia integral y democracia política.

La creciente tendencia de adoptar el sistema democrático como forma de gobierno en distintas latitudes ha sido uno de los factores para los calificativos variantes del concepto democracia. Para algunos su función es electoral, social, política, integral, directa, participativa entre muchos más adjetivos.

La democracia dentro de los discursos políticos se vuelve constante a mediados del siglo XX, personajes como Franklin D. Roosevelt, presidente de Estados Unidos en su discurso conocido como *Las Cuatro Libertades* enuncia que los cimientos de la democracia deben ser la igualdad de oportunidades, el empleo, la seguridad social, libertades civiles, poner fin a los privilegios de unos cuantos y un mejoramiento en los estándares de vida. Recordemos que su discurso fue dirigido en tiempos de guerra, tiempos en que se vieron quebrantados los derechos esenciales para el desarrollo del hombre.

Por lo cual, el concepto democracia adopta adjetivos dependiendo de la función que realice, el lugar donde se desarrolla, el tiempo del que se trate y el objetivo que se le dé, es por ello que se vuelve difícil tener un solo concepto de la democracia moderna. También algunos autores conceptualizan a la democracia como un ideal de lo que debería de ser. Tampoco podemos partir de la nada y crear un nuevo concepto de democracia, resulta necesario hacer mención de los calificativos que se le han asignado a la democracia tales como: democracia directa, democracia representativa, democracia social, democracia integral y democracia política.

a. Democracia directa

La democracia directa tiene como principal característica la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones de materia pública.

El concepto de democracia directa es definido como *estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañe* Bobbio (1986: 33).

De acuerdo con el Diccionario Electoral la democracia directa es *cuando el conjunto de los miembros de una comunidad concurre personalmente a tomar decisiones.*

Este modelo de democracia fue aplicado en la Antigua Atenas limitada y restringida a los hombres libres, eran ellos los que podían participar en la toma de decisiones de la vida política de *la polis*, para contabilizar los votos se usaba la participación a mano alzada por medio de plebiscitos y referéndums conformados por los patricios o *paterfamilias*, por lo cual era una participación directa para la toma de decisiones. Resulta materialmente imposible el ejercicio de esta forma de participación directa de la democracia debido al tamaño de las sociedades modernas.

b. Democracia representativa

La democracia representativa se caracteriza por el sufragio, es decir los ciudadanos son quienes eligen a sus representantes por medio del sufragio, considerada una democracia indirecta debido a que la ciudadanía deposita su voluntad de decisión a los representantes electos en tanto que ellos tutelan los intereses generales de la colectividad.

Bobbio (1986:34) decía en términos generales que la democracia representativa *quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no solo tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin.*

La democracia representativa tiene dos características para su funcionamiento: el primero es que cuenta con un órgano operativo y vigilante del ejercicio electoral quien dará constancia de los resultados. Una segunda característica es que se otorga la representación política a un número reducido de ciudadanos electos popularmente.

c. Democracia participativa

La democracia participativa se expresa como *la democratización de todas las esferas de la vida, implicando a la sociedad misma (sus instituciones y organizaciones, tales como la familia, las organizaciones de agregación de intereses* (Rendón Corona, 2006: 40).

La democracia participativa en combinación con la democracia directa constituye el funcionamiento de mecanismos de participación no electoral para formar instituciones de participación semidirecta.

Algunos procesos para el ejercicio de la participación semidirecta son los mecanismos de participación los más comunes son el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana y la revocación de mandato, otros mecanismos de participación el observatorio ciudadano y presupuesto participativo.

Estas formas de participación ciudadana sirven para enriquecer y complementar el ejercicio de la administración pública, mediante la producción y construcción de los procesos previstos por la legislación, donde la ciudadanía pueda ejercer el derecho político de participar en espacios públicos.

d. Democracia política.

La democracia política *implica la existencia de sufragio universal, la elección de los gobernantes a través de elecciones libres, y la colaboración y el equilibrio en el funcionamiento de los poderes políticos.* (Carpizo 2003: 23).

Para Carpizo es insuficiente la democracia política por lo que se debe de encaminar a la democracia social o económica, la cual ayuda alcanzar y asegurar la justicia social. Establecer condiciones de igualdad para la participación política se vuelve imperativo para la democracia.

Es así que la democracia política está encaminada a establecer estándares de equidad e igualdad para cualquier ciudadano pueda participar de manera individual o colectiva.

e. Democracia social

En la obra de *La Democracia en América de Alexis de Tocqueville*⁵ examina la organización social del pueblo norteamericano, que tiene como imperativo la igualdad de condiciones entre los ciudadanos. Donde el gobierno busca establecer condiciones de igualdad, contrastándolo con el gobierno aristocrático. Es el primero en hacer un análisis del sistema de gobierno y su función social.

En el caso del Estado mexicano la democracia social se encuentra inscrito desde la Constitución de 1917⁶, en el inciso a) del artículo 3° el cual define a la democracia como *estructura jurídica y régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social, cultural del pueblo.* Por lo cual tiene como fin la igualdad de las personas, el mejoramiento constante de las sociedades en sus condiciones de vida para la generalidad.

f. Democracia integral

La democracia integral de acuerdo con Olivos (2013:109) *se da cuando otorga a los ciudadanos derechos de participar en distintos ámbitos, ya sea para elegir o ser*

⁵ Véase en <https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

⁶ Recordemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es la primera en su tipo en integrar derechos sociales.

elegidos en los cargos de elección popular, en organizaciones de la sociedad civil, en las asociaciones políticas, en la opinión pública, en reuniones y manifestaciones o en cualquier forma de expresión democrática.

Por lo cual, la democracia integral es aquella que busca la incorporación y extensión de los derechos políticos que son todos aquellos relacionados con la participación del ciudadano en función de la elección, ejercicio y participación de la administración pública a través de la participación política electoral y la política no electoral.

La democracia integral tiene por objeto la extensión progresiva de los derechos políticos. Es decir, el derecho de participar en la vida política y social por medio de la sociedad civil, asociaciones políticas, de opinión pública, de reuniones y de manifestaciones.

Como podemos observar, los adjetivos otorgados a la democracia dependen en la función que tengan, por lo tanto, es así que todos adjetivos mencionan elementos esenciales tales como: el ciudadano, la integración del ciudadano y régimen político, que dependerán de los espacios para la toma de decisiones.

Por lo anterior, podemos decir que la democracia tiene bajo su amparo el desarrollo, funcionamiento, mejoramiento de la sociedad y extensión progresiva de los derechos humanos tanto derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Para garantizar estos derechos, el Estado deberá de adecuar su norma interna, en cuanto a las normas que restrinjan el ejercicio de los derechos humanos.

Tal como lo mencionamos en el preámbulo la democracia toma adjetivos de acuerdo a la función que realiza, al igual dijimos que no podemos partir de la nada, ahora me gustaría agregar que es necesario tomar ciertos elementos que nos ayuden a construir algo nuevo sin perder su origen. En relación a los mecanismos de participación la democracia directa y participativa serían los dos principales adjetivos tendientes a la participación del ciudadano desde una óptica no electoral, pero sí de decisión, participando directamente en las decisiones de orden público y gubernamental opinando, colaborando y proponiendo.

En la democracia de inicios del siglo XXI el ciudadano toma un papel importante en la gobernanza, el ciudadano es quien dará legitimidad las decisiones de gobierno. Por lo cual, crear canales productores de cambios para dar soluciones a los problemas generados por las políticas públicas por medio de instituciones que generen esos cambios.

En los inicios del siglo XXI la democracia se encuentra en proceso de cambio sobre todo en democracias jóvenes como es el caso de México, cambios que parten de la legitimidad emanada del individuo más allá de procesos electorales, en la que la participación política no electoral son el progreso de la democracia, en la que la ciudadanía activa juega un papel importante para la consolidación de la democracia mexicana.

1.2. La ciudadanía

A partir del nuevo milenio la ciudadanía toma un papel importante en la toma de decisiones del orden público, por lo que se vuelve un elemento primario del Estado democrático, la ciudadanía se convierte en actor de legitimidad subjetiva de la administración pública. Es así que la ciudadanía es un tema central para esta investigación, es por ello que merece la pena ser discutida con mayor profundidad.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española el término “ciudadano” es conceptualizado como 3. m. y f. Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes. El término “ciudadanía” 2. f. conjunto de ciudadanos de un pueblo o nación.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo concibe a la ciudadanía como un tipo de igualdad básica asociada al concepto de pertenencia a una comunidad, la ciudadanía integral es aquella que considera que el ciudadano acceda a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales.

Por lo tanto, la ciudadanía es la condición legal para el ejercicio de derechos y deberes en relación entre el Estado y el ciudadano. Es la condición de un hombre que vive en sociedad, cualidad fundada en el pacto social.

El estatus de ciudadano se adquiere cumpliendo con las prerrogativas establecidas por cada Estado. El estatus subjetivo de la ciudadanía se encuentra constituida por el elemento de titularidad, la ciudadanía define claramente quienes son sujetos a las prerrogativas otorgadas dentro de un territorio, así como, la titularidad de derechos otorga condiciones para el ejercicio de capacidad, servicios, oportunidades y trato. La ciudadanía se otorga bajo dos supuestos por nacimiento o adquirida, lo que conlleva un conjunto de derechos y obligaciones por el hecho de pertenecer a un determinado Estado. Es por ello que la ciudadanía se vuelve un elemento necesario para el ejercicio de ciertos derechos civiles, políticos y sociales.

El progreso de los derechos de la ciudadanía es desarrollado por T. H. Marshall (1950) mediante la cronología del reconocimiento de los derechos de la ciudadanía durante los siglos XVIII, XIX y XX su análisis versa en el papel del ciudadano frente al Estado y el reconocimiento por parte del Estado de los derechos individuales y colectivos del ciudadano principalmente durante los siglos XVIII y XIX. Los divide en ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social.

La ciudadanía civil es aquella por la cual se reconocen derechos a la propiedad, derechos a la libertad, derecho a la libertad religiosa y derecho a la libertad de expresión, los cuales son derechos individuales desarrollados durante el siglo XVIII.

La ciudadanía política consiste en el ejercicio del poder político, participar como miembro de la clase política o como elector de la clase política. Estos derechos son reconocidos durante el siglo XIX con la ampliación del derecho al voto para las mujeres y la edad mínima para votar.

La ciudadanía social consiste en el mejoramiento económico, social y cultural del ciudadano por parte del Estado, el periodo formativo de la ciudadanía social fue durante el siglo XX.

La progresividad en el reconocimiento de derechos humanos comienza a mediados del siglo XX y continúan en lo que va del siglo XXI. En la que los derechos civiles, políticos y sociales son primordiales en la relación del ciudadano frente al Estado, siendo el Estado el encargado de establecer las condiciones necesarias para la ejecución de los derechos del hombre. Por lo cual, la ciudadanía tiene una función integral, a partir del reconocimiento, fortalecimiento y expansión de un conjunto de derechos.

Asimismo, la ciudadanía funge como estatus jurídico, un estatus político, como medio de identidad y como medio para satisfacer las necesidades el ciudadano, el ciudadano debe de someterse a la ley que establece el Estado a cambio de seguridad individual y colectiva que necesita.

El concepto contemporáneo de ciudadanía se torna en participación a través de mecanismos democráticos no electorales, planteando una nueva relación entre el ciudadano y administración pública. Esta nueva concepción tiene como primicia proteger al ciudadano de los abusos del Estado.

Bajo una visión maximalista de la ciudadanía trasciende de la función limitada a la participación política electoral a incluir prácticas de manifestaciones de la voluntad instantánea y de mecanismos institucionalizados. Ahora la forma de legitimidad del Estado estará en la voluntad general del ciudadano.

La necesidad de construir y promover una ciudadanía activa basada en el reconocimiento y ejercicio progresivo de los derechos humanos, es imperativo para tener por consecuencia profundos cambios con nuevas formas de actuación.

Según Moran y Benedicto (2002) el surgimiento de la ciudadanía activa proviene de la crisis del estado de bienestar, debido al creciente índice de insatisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento del sistema político democrático limitado a la participación política electoral y el surgimiento de nuevos modelos de participación política.

La organización de la ciudadanía activa como herramienta para el fortalecimiento de la participación ciudadana involucra formas directas mediante las cuales los ciudadanos ejercen influencia y control sobre las acciones del gobierno. Por lo tanto, la ciudadanía activa es aquella donde los individuos de manera conjunta y solidaria busquen resolver sus necesidades por medio de la actividad comunitaria.

1.3. La participación ciudadana

Ibáñez Macías (2007: 36) menciona algunos de los contornos de la palabra participación puede significar *intervenir en procesos políticos, pero también ser incluido en los órganos del estado, responsabilizarse con el sistema político, de manera genérica la participación puede ser participación política, participación administrativa, participación social, participación económica entre otras*. La palabra participación puede referirse a formar parte de un determinado acto o proceso, o ser parte de una organización, grupo o comunidad.

En este sentido la participación ciudadana podemos entenderla Ibáñez (2007:17) *como todas aquellas prácticas políticas y sociales a través de las cuales la ciudadanía pretende incidir sobre alguna dimensión de aquello que es público*.

En consecuencia, la participación política, hace referencia a la persona que interviene o aspira a intervenir en el gobierno en cualquiera de sus niveles de organización administrativa. El reconocimiento de derechos civiles y políticos de la participación política se ha ejercido de tres formas. La primera electoral-voto consiste en elegir representante mediante la emisión del voto o bien participar como candidato de elección popular. La segunda electoral-partidaria, es decir, participar en la vida política de un partido. La tercera consiste en la participación política a través de la organización de la sociedad civil o institucionalizada mediante mecanismos de participación que marca la legislación como lo es el referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana siendo las principales formas institucionalizadas dentro de las Constituciones y legislaciones del país.

De acuerdo a la evolución del reconocimiento de los derechos civiles y políticos podemos diferenciar la participación ciudadana de la siguiente forma:

Tabla 1

Participación política	
Participación política electoral <ul style="list-style-type: none"> • Votar y ser votado • Afiliación a un partido político 	Participación política no electoral <ul style="list-style-type: none"> Organismos de la Sociedad Civil Mecanismos de Participación ciudadana

Fuente: de creación propia.

Las prácticas políticas con la democracia representativa están ligadas, sin embargo, no debemos limitar la participación política a militancia en los partidos políticos, el voto en elecciones populares, participación en mítines y en campañas electorales y todas aquellas prácticas relacionadas en materia electoral

Debemos mencionar que existen otras formas de participación además de las institucionalizadas, formas que requieren de la participación de la ciudadanía que requieren de la iniciativa de la sociedad civil algunas de ellas son los consejos consultivos o consejos ciudadanos.

La organización de la sociedad civil se requiere para el ejercicio de la participación política no electoral, existen diversas formas de participación a través de la participación política electoral, la participación de organizaciones de la sociedad civil o por medio de los mecanismos de participación ciudadana legislados y regulados por una norma. Las diferencias entre estos tres canales de participación ciudadana son: la primera en participación política electoral son todas aquellas actividades relativas a la participación del ciudadano en la militancia en los partidos políticos, el voto en elecciones populares, participación en mítines y en campañas electorales y todas aquellas prácticas relacionadas en materia electoral o en órganos del estado encargados de preparar, desarrollar y evaluar las elecciones. La segunda son los consejos consultivos o consejos ciudadanos mediante los cuales ciudadanos organizados en una colectividad se acercan con autoridades de gobierno para que por medio de un decreto autoricen la creación de consejos ciudadanos para que los mismos observen un tema de trascendencia pública y en su caso hacer recomendaciones para mejorar la situación política, social, cultural o económica,

pero este tipo de participación política no electoral solo beneficia a unos cuantos por no tratarse de una ley general la que regule la creación y ejercicio de participación ciudadana. El tercer canal de participación política no electoral, es aquel por el cual tanto las autoridades como los ciudadanos pueden solicitar el ejercicio de uno o varios mecanismos de participación ciudadana en temas trascendentales para la vida pública. Es por ello, que la presente investigación es relativa a los mecanismos de participación como lo son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la consulta ciudadana, el presupuesto participativo, el observatorio ciudadano y la consulta a pueblos indígenas, además, consideramos que la ley secundaria es una ley en pro de los derechos civiles y políticos del ciudadano la investigación s relativa a la operatividad de la norma ejercida por el ciudadano.

1.4. La participación política no electoral

La participación es conceptualizada como *la intervención personal, consciente, voluntaria y directa en asuntos de interés público* (Corona R. 2006: 28), además tiene una influencia multidisciplinaria que ejercen los cambios sociales, económicos, educativos y políticos, es ahí donde radica la importancia de garantizar la autonomía de la sociedad civil para el ejercicio de la democracia participativa. Es así que la participación ciudadana se advierte como un fenómeno de doble sentido: individual y colectivo.

El uso desmedido del termino participación ciudadana tiene como resultado caer en divagaciones, es por ello que en la presente investigación nos referiremos a la participación ciudadana no electoral (democracia directa y participativa) a los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados, en la actualidad la mayor parte de los países reconocidos, son democráticos y es el ciudadano el responsable de la dirección del Estado y el Estado a su vez está obligado a otorgar las condiciones progresivas para el desarrollo integral del ciudadano, en la que la ciudadanía activa deberá de actuar de manera conjunta y solidaria para la toma de decisiones del orden público.

En la presente investigación nos referimos a la participación política no electoral como aquella participación de la ciudadanía por medios distintos a los electorales⁷, de forma individual o colectiva organizada con el objetivo de colaborar, en la creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en cualquiera de sus etapas o en todas, haciendo énfasis en el uso de los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados.

Podemos conceptualizar a la participación política no electoral como aquella participación de la ciudadanía de forma individual o colectiva, mediante la colaboración en la creación, planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas en cualquiera de sus etapas o en todas, con el objeto de legitimar el quehacer gubernamental.

De acuerdo con Toqueville (1956) citado por Somoano (2003: 355) *el régimen democrático requiere de una ciudadanía que se interese, se informe y participe en los asuntos de su comunidad. Sin la participación ciudadana en los procesos políticos la democracia carecería de sentido legítimo.*

El reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales han venido evolucionando a través del tiempo, de acuerdo a las necesidades sociales de cada época. La evocación del siglo XXI, es la participación del ciudadano por medios alternativos a los derechos electoral-voto y electoral- partidaria, de esta forma la trascendencia de los derechos sociales emancipa al ciudadano para que este participe de forma directa en la toma de decisiones del quehacer gubernamental, por este medio se presupone el mejoramiento de la calidad de vida.

La participación política no electoral comienza a tener influencia en nuestro sistema político a partir de la alternancia en el poder ejecutivo en el año 2000, de esta forma los mecanismos de participación ciudadana tienen por objetivo subsanar las omisiones o abusos del poder político. Para el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana inmiscuye a los órganos del estado para su

⁷ Entendamos por medios electorales aquellos medios por los se vota por un representante de un partido político o candidato independiente para ser electo a un cargo de elección popular de manera periódica y sistemática.

procedimiento. En consecuencia, el resultado de la organización de la sociedad civil podrá desembocar en el uso de los instrumentos legales: los mecanismos de participación ciudadana.

Tal como ya lo mencionamos en párrafos anteriores la participación ciudadana se manifiesta a través de la voluntad de la ciudadanía, que desea ser escuchado por el orden gubernamental, por lo cual, dependerá del grado de organización de manifestación de la voluntad. Es así que se divide en: manifestaciones de la voluntad espontaneas y manifestaciones de la voluntad institucionalizadas realizadas de forma individual o por una colectividad. Las manifestaciones de la voluntad instantáneas se consideran aquellas acciones realizadas de forma individual o por una colectividad que desea ser escuchado y que a su vez realiza actividades como marchas, toma de carreteras, plantones entre otros en lugares públicos como medio de presión a los entes de gobierno, los cuales pueden cambiar o no las estrategias que soslayan el interés público. Las manifestaciones de la voluntad institucionalizada son aquellas mediante las cuales una colectividad o de forma individual de la ciudadanía participa en la colaboración, creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, con el fin de obtener un mayor beneficio.

Al ampliar las alternativas de participación ciudadana mediante los mecanismos de participación se establece una nueva interconexión en la relación entre el Estado y la ciudadanía basado en la vigilancia del cumplimiento del Estado de Derecho, la observancia de las garantías individuales y de los derechos sociales, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el reconocimiento de la representatividad democrática de sus dirigencias y liderazgos.

Entendemos como mecanismos de participación ciudadana aquellos instrumentos que se encuentran regulado por una legislación como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, presupuesto participativo, observatorio ciudadano y consulta ciudadana a pueblos indígenas, los cuales pueden variar de acuerdo a la legislación de cada Estado.

También es necesaria la información para que la ciudadanía pueda participar a través de cualquier método de participación de no ser así, es seguro que la decisión que tome no sea siempre la correcta, por lo cual es indispensable la apertura de acceso de información pública⁸ que se encuentre en manos de entes públicos o particulares.

La participación política no electoral desencadena proceso de cambio, de reconstrucción, y construcción de nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado. Además, tiene como condición la politización de la voluntad de actuar y el compromiso individual y colectivo.

De Toqueville (1956) citado por Somoano (2003: 355) *el régimen democrático requiere de una ciudadanía que se interese, se informe y participe en los asuntos de su comunidad.*

El factor social en la participación política no electoral es indispensable para la función de la democracia participativa, por lo cual, se requiere una sociedad que participe de manera activa, razonada y organizada. Es así que la participación ciudadana tiene una carga axiológica.⁹

El desafío de la democracia del siglo XXI es pasar de la democracia electoral a la democracia participativa en el régimen democrático que garantice la protección de los derechos fundamentales y garantías individuales.¹⁰ Debido a la desafección democrática¹¹ es necesario buscar alternativas para la participación ciudadana además de la participación política electoral.

⁸ La apertura de la información y el acceso de los ciudadanos a ella consigue mejorar los niveles de transparencia; los ciudadanos pueden formarse una opinión objetiva sobre el estado de la administración pública, su actuación y resultados de la gestión de estas.

⁹ Por carga axiológica entendemos aquellos valores que el ciudadano de tener para el ejercicio de la participación política no electoral como lo son la colaboración, la igualdad, libertad, solidaridad, justicia...

¹⁰ Es necesario que el Estado como ente garante establezca los canales para la transición a la democracia participativa, canales legales, así como ordenamientos claros y que sean operantes para regular los mecanismos de participación, instituciones que promuevan, desarrollen y resuelvan las controversias que se susciten de la aplicación de los mecanismos de participación y que los resultados de los mecanismos sean vinculantes. Todo ello con el fin de legitimar el actuar del soberano.

¹¹ Término adjudicado a Pharr, S.J y Putman R.D., *Desaffected Democracies. What's troubling the trilateral contries?* Princeton (NJ) Princeton University Press, 2000. La desafección democrática es aquella mediante la

En teoría ejercer la participación ciudadana no electoral en la toma de decisiones del gobierno vendrá a aumentar la calidad de los procesos de decisión; permite a los ciudadanos y a las organizaciones sociales a colaborar en la planeación, la estrategia y la ejecución de políticas públicas. Este tipo de prácticas hacen crecer la confianza de los ciudadanos en los procesos de gobierno; aumenta la eficacia en la administración pública, y por ende su competitividad legitimando la acción de los que la gestionan.

Como ya lo mencionamos la participación ciudadana no electoral contiene una carga axiológica para su función, ya que no solo se requiere que sea institucionalizada, sino que sea activa, razonada, responsable y organizada en el seno de la población.

El abanico de alternativas de participación ciudadana también requiere la existencia de una clasificación que mida el grado de intensidad de participación ciudadana, ya que la creación y regulación de los mecanismos de participación ciudadana nace en el seno de los órganos del estado, los cuales determinan dicha intensidad. Es así que Arnstein (1969) propuso una escala para clasificar el grado de intensidad participativa de las distintas formas de tomar parte de las decisiones públicas.

Cabe mencionar que existen otros modelos para medir los niveles de participación ciudadana, pero la mayoría se basa en el modelo de Escalera de Participación de Sherry Arnstein de 1969¹². Por lo cual, consideramos que dicho modelo nos servirá para realizar el análisis del grado de intensidad de los mecanismos de participación del Capítulo IV.

A continuación, analizaremos la escalera de participación ciudadana de Sherry Arnstein. La tipología de los niveles de participación ciudadana de Arnstein (1969) *Ladder of Citizen Participation* comienza con los peldaños más bajos de

cual los ciudadanos en proporción cada día mayor parecen dar la espalda a las formas de participación e implicación política tradicional (p.136)

¹² Otra versión de la escalera de participación ciudadana es realizada por Roger Hart (1992) es una versión adoptada a la participación infantil y juvenil por la UNICEF, consta de ocho peldaños clasificada en dos el tramo de la no participación y la participación, también existen otros modelos de participación véase en: <http://www.nonformality.org/wp-content/uploads/2011/07/Participation-Models-20110703.pdf>

participación hasta el peldaño más alto de participación el empoderamiento del ciudadano: 1. La manipulación, 2. Terapia, 3. Información, 4. Consulta, 5. Aplacamiento, 6. Asociación, 7. Poder delegado, y 8. Control ciudadano.

Tabla 2

Escalera de Participación Ciudadana, Sherry Arnstein	
Grados de poder ciudadano	8. Control ciudadano 7. Poder delegado 6. Asociación
Grados simbólicos	5. Apaciguamiento 4. Consulta 3. Información
No participación	2. Terapia 1. Manipulación

Fuentes: Escalera de Participación de Sherry Arnstein (1969) se obtuvo de la página https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/16699/2/ESCALERA_ARNSTEIN_1969.pdf

A su vez estos peldaños son clasificados en niveles de participación: *no-participación*, *grados simbólicos* y *poder ciudadano* a continuación analizaremos cada uno de los peldaños de la *Escalera de participación ciudadana de Arnstein*.

- *No-participación* pertenece a esta clasificación los peldaños 1. *Manipulación* y 2. *Terapia* ya que estos peldaños *han sido inventados por algunos para sustituir la participación, su objeto es que las personas participen en programas con el objeto de educar o curar (p. 3)*.

La manipulación: peldaño primitivo de los sistemas políticos, creado por la elite política para la obtención de objetivos particulares.

La terapia: este peldaño hace referencia al instrumento de participación mediante los cuales se les está engañando a la ciudadanía bajo el precepto de una participación activa simulada, sin que esta tenga consecuencias reales.

- *Grados simbólicos*: en esta categoría se encuentran 3. *Información*, 4. *Consulta*, y 5. *Aplacamiento*. Estos eslabones se caracterizan por la participación ciudadana escuchar y tener voz en un intercambio directo entre la ciudadanía y el gobernante, mediante el intercambio de ideas, sin embargo, no tienen garantía de cambiar el estatus quo. El 5. *Aplacamiento*

tiene un grado mayor de participación ya que no puede lograr un cambio, pero si puede contener las decisiones del gobernante.

La información: se establecen canales de acceso a la información; y *consulta:* es uno de los canales más comunes como las entrevistas, encuestas, reuniones de barrio, en ambos peldaños su ejercicio no influirá en una dirección a otra. Son peldaños relacionados con el tokenismo¹³, relativo a la simulación de garantizar la protección de los derechos humanos, de tal forma que es imposible dar seguimiento a los procesos iniciados mediante los instrumentos de información y consulta, lo que hace imposible cambiar el status quo.

El apaciguamiento: este peldaño está estrechamente relacionado con los dos anteriores ya que continúa ejerciéndose en sectores de la población vulnerables, pero el poder de cambio continúa en los cotos de poder. Las elites políticas tienen el poder de cambio, por lo cual los instrumentos de participación pueden ser simulados.

- *Poder ciudadano* los peldaños más altos de la escalera de participación ciudadana son 6. *Asociación*, 7. *Poder delegado*, y 8. *Control ciudadano*. El peldaño de asociación o alianza permite negociar y comprometerse entre el ciudadano y el gobernante. El poder delegado y control ciudadano son los dos peldaños máximos de participación debido a que en estos los ciudadanos pueden tomar decisiones en la creación, planificación de las políticas públicas.

Asociación: en este eslabón el poder es redistribuido entre la ciudadanía y los cotos de poder, es decir mediante negociaciones. Por lo cual, se requiere de un grado organización de la ciudadanía para que sean escuchadas sus demandas. La asociación se encuentra en un punto intermedio entre grado de poder ciudadano y

¹³ Es relevante mencionar que la Escalera de Participación fue creada en los años 60's en Estados Unidos de América, época de transición social, donde la segregación interracial era latente, es así que se buscaban medios de participación de todos los sectores de la sociedad. El tokenismo es la práctica de hacer públicas pequeñas concesiones a un grupo minoritario para desviar acusaciones de perjuicio y discriminación, Michael A. Hogg, Graham M. Psicología Social: 2008, p. 368

grados simbólicos de poder, ya que su estructura requiere de un grado complejo de asociación civil para hacer sus demandas a los órganos del estado.

Poder delegado: este eslabón el ciudadano tiene un real empoderamiento frente a los órganos del estado, una vez culminadas las negociaciones pertinentes los ciudadanos tendrán el poder de llevar a cabo determinado proyecto.

Control ciudadano: este es el grado más alto de participación ciudadana por el cual se garantiza a los ciudadanos el poder necesario para la efectiva gestión de los proyectos.

Por lo anterior, podemos establecer que es necesario la existencia de mecanismos de participación ciudadana distintos a los electorales, pero también es necesario que existan canales de participación que sean eficaces y sobre todo que sean canales que realmente empoderen al ciudadano.

Como parte de los instrumentos de participación ciudadana no electoral haremos mención aquellos que se encuentran inscritos en las leyes promulgadas en materia de participación ciudadana en el estado de Michoacán, cabe mencionar que cada Estado de la República ha incorporado en su sistema mecanismos de participación con su propia regulación y similares o distintos mecanismos de participación ciudadana.

Es por ello que a continuación serán definidos conceptualmente de acuerdo a su naturaleza y nacimiento de los mecanismos de participación ciudadana regulados por la legislación Michoacana: Iniciativa Ciudadana, Referéndum; Plebiscito; Consulta Ciudadana; Observatorio Ciudadano; Presupuesto Participativo y Consulta Ciudadana para Pueblos Indígenas.

1.5. Mecanismos de participación ciudadana

En la presente investigación observaremos la evolución legislativa en materia de participación ciudadana, sin embargo, es necesario establecer desde ahora que el

constante uso de los instrumentos de participación ciudadana: Iniciativa Ciudadana, Referéndum; Plebiscito; Consulta Ciudadana; Observatorio Ciudadano; Presupuesto Participativo y Consulta Ciudadana para Pueblos Indígenas, en la investigación se debe a que dichos instrumentos se encuentran vigentes en los artículos 5 y 72 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo. Aunque se han venido incorporando a nuestro sistema paulatinamente, es conveniente a partir de este momento analizar cada uno de los mecanismos de participación que ha adoptado el estado.

Es por ello que es necesario el estudio doctrinal de los mecanismos de participación ciudadana reconocidos y garantizados por la legislación del Estado para conocer su naturaleza y origen, ya que nos servirán de base conceptual conocer los mecanismos de participación ciudadana: Iniciativa Ciudadana, Referéndum; Plebiscito; Consulta Ciudadana; Observatorio Ciudadano; Presupuesto Participativo y Consulta Ciudadana para Pueblos Indígenas.

1.5.1. Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana o iniciativa popular es el derecho de hacer una propuesta, mediante la cual un número determinado de ciudadanos inicia procedimiento de modificación constitucional o legislativa, podría decirse que se trata de un derecho de petición.

El Diccionario de la Real Academia Española conceptualiza a la iniciativa ciudadana como 1.f. iniciativa que en el orden administrativo se reconoce a los ciudadanos, especialmente en el ámbito local.

De acuerdo con el Diccionario Electoral la iniciativa ciudadana consiste en la posibilidad de que los ciudadanos organizados participen directamente en el proceso legislativo y en la forma de actuación del poder ejecutivo. El ejercicio de la iniciativa ciudadana surge de la omisión de los representantes políticos de

representar con amplitud los intereses de los ciudadanos, por lo que los ciudadanos pueden participar de manera activa y directa en la presentación de iniciativas.

La iniciativa ciudadana de acuerdo a la Constitución Federal artículo 71 apartado IV tiene la función de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar disposiciones constitucionales o legales derechos conferido a los ciudadanos para hacer propuestas de ley al poder legislativo.

La iniciativa ciudadana incentivará una alineación de los intereses de la agenda legislativa del Congreso a las preocupaciones reales de la ciudadanía en tanto que la propuesta no considera que este derecho deba estar acotado a alguna materia. Los legisladores, en ejercicio de su función de deliberación, se beneficiarán de un nuevo canal de comunicación con la ciudadanía. A través de este mecanismo se busca promover un círculo virtuoso de representación efectiva, pero también responsable.

1.5.2. Referéndum

El Referéndum es una institución de la democracia participativa, que tiene por objeto consultar y es utilizado como medio de legitimación. Se aplica para la aprobación o ratificación de una ley o disposición de carácter general, es un procedimiento jurídico La palabra referéndum proviene del latín *referéndum* de *refere*, referir y de *referendus*, que debe ser referido (Rojas, A. et al 2007: 25)

Por medio de los referéndums los ciudadanos tienen la oportunidad de hacer saber a quienes han sido elegidos para tomar decisiones los puntos de vista de la población, sobre alguno punto controvertido, y pueden también llegar a tomar decisiones acerca de algún asunto Zimmerman, J. (1992: 23).

El referéndum se basa en el concepto de toma de decisiones compartidas, permite que los votantes emitan su aprobación o rechazo a leyes o decretos que expida el Congreso, a los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos

que expida el Gobernador o en su caso a los reglamentos que emitan los ayuntamientos

De acuerdo con Joseph F. Zimmerman (1992: 42) hay dos variantes de referéndum el de recomendación y el facultativo, los cuales expresan la opinión de los votantes sobre un determinado asunto. La primera de ellas sucede cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para colocar una determinada cuestionen la boleta. El órgano legislativo solamente se orienta por el resultado del plebiscito, pero no está obligado a adoptarlo.

La segunda variedad requiere la circulación de peticiones por parte de los ciudadanos para colocar un asunto en la boleta del referéndum no obligatorio. Esta variedad se ha hecho bastante común desde que los grupos de interés tanto regionales como nacionales descubrieron que el referéndum de recomendación es un medio eficaz para dar publicidad a sus puntos de vista.

No podemos ser ajenos a la historia de México el mecanismo de participación ciudadana el referéndum estuvo vigente en la Constitución Política de los Estados Unidos regulada en el artículo 73 fracción VI, base segunda, a partir del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977 en los siguientes términos:

Artículo 73. El congreso tiene facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. Sometiéndose a las bases siguientes: 2ª Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular. Conforme al procedimiento que la misma señale.

Esta disposición fue derogada mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987. Después de definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Esta reforma, cuyo principal logro fue contemplar mecanismos de democracia en la Constitución federal, fue revocada diez años más tarde, al crearse la figura de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Podemos observar que el mecanismo de referéndum no es nuevo en el sistema político mexicano, ha sido ocupado en casos excepcionales, después de resuelto el asunto para el que fue creado, en este caso tenía por objetivo definir la naturaleza jurídica del Distrito Federal fue derogada la norma.

1.5.3. Plebiscito

El concepto de plebiscito etimológicamente proviene de la voz latina, *plebiscitum* (llamada o convocatoria a la “plebe”, esto es, al pueblo llano- diferente de la fracción patricia).

De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española Del lat. *Plebiscitum* 1. m. Resolución tomada por todo un pueblo por mayoría de votos. 2. m. Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal. 3. m. En la antigua Roma, ley que la plebe establecía a propuesta de su tribuno separadamente de las clases superiores de la república y que obligo al principio solo a los plebeyos, pero más tarde a todo el pueblo.

La tercera acepción de plebiscito de la Real Academia Española de la Lengua se refiere a los orígenes históricos que esta institución. De acuerdo con el Ignacio Burgoa Orihuela, J. Eduardo Andrade Sánchez y la Enciclopedia Jurídica en la republica romana se usaba como medio de resoluciones o decisiones de la clase plebe en las asambleas (*concilium plebis*) que adoptaban por tribus y que eran formadas por sus tribunos, eran llamados plebiscitum. Las resoluciones plebiscitarias adquirirían fuerza jurídica (Ley hortensia).

El Diccionario Jurídico de Bobbio (1991: 1183) dice que el plebiscito es la votación popular sobre temas de relevancia constitucional; un acto de voluntad popular mediante el cual los ciudadanos exteriorizan su opinión sobre un determinado hecho de su vida política.

El plebiscito en la legislación mexicana no ha sido recurrido, debido a se considera que hay plebiscito cuando el pueblo delibera sobre un tema sin ningún acto previo de los órganos estatales, si fuera así, se trataría de un referéndum.

Los primeros antecedentes en nuestro país de consultas a la ciudadanía sobre decisiones de gobierno se remontan al plebiscito realizado en marzo de 1824, que dio como resultado la incorporación de Chiapas a la Federación, y la Convocatoria del 14 de agosto de 1867, en la cual Benito Juárez propuso que el Poder Legislativo se depositara en dos Cámaras, que el Ejecutivo contara con la facultad de veto suspensivo a las resoluciones del Legislativo, además de establecer mecanismos de sustitución provisional del Presidente de la República, entre otras. Esta última fue rechazada por el electorado.

1.5.4. Consulta ciudadana

La consulta ciudadana o consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana, por la cual, la ciudadanía es consultada para que participe en la toma de decisiones trascendentales a nivel nacional, municipal, o distrital.

De acuerdo a la Ley Federal de Consulta Popular define a la consulta popular como *el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercer su derecho, a través del voto emitido mediante el cual su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional, art. 4.*

Cuando se habla de trascendencia nacional es en referencia a temas que repercutan a la mayor parte del territorio nacional e impacte de manera significativa a la población.

La consulta ciudadana es en sí la acción de consultar del ciudadano por medio de los mecanismos de participación ciudadana como lo es el referéndum y plebiscito para que opine acerca de las decisiones que ha tomado el gobierno. También aplicable para consultar a la ciudadanía para cuestiones relacionadas con el

presupuesto, por medio del instrumento presupuesto participativo, así mismo, la consulta ciudadana a pueblos originarios o indígenas.

1.5.5. Observatorio ciudadano

Los observatorios ciudadanos de acuerdo con Rosique Gloria y Barranquero Alejandro (2016) toman relevancia a partir del siglo XX, los observatorios tienen tres momentos. El primero, surgen de movimientos sociales ante órganos internacionales promovidos por la UNESCO y el Movimiento de Países no Alineados durante la década de 1970. Un segundo antecedente del observatorio ciudadano surge con el objeto de adquirir funciones y competencias paralelas a organizaciones del orden público como medio de control al poder de la autoridad como lo es la figura del *ombudsman*, defensor ante quejas y sugerencias del público para velar por el cumplimiento de la norma. Un tercer momento cuando los observatorios trascienden a ser observadores al margen y a partir de la mira ciudadana.

De acuerdo con Natal Alejandro y Díaz Oniel (2014: 21) *los observatorios ciudadanos son sistemas de información, transparencia y rendición de cuentas en sociedades democráticas, debido a su capacidad de reducir las asimetrías de información entre los políticos y los ciudadanos.*

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Observatorios Ciudadanos de la Fundación Este País (s/f), web, *un observatorio se refiere a un conjunto de individuos o personas que se agrupan en un espacio autónomo con el fin de monitorear, evaluar e incidir en determinadas políticas o procesos, las cuales pueden varían en su naturaleza.*

Los observatorios ciudadanos tienen por objeto establecer una nueva relación entre el ciudadano y el Estado, es decir, crear una nueva forma en la que se relacionan. La necesidad de legitimar las acciones del gobierno, es así como se crea el instrumento de participación para la coordinación entre los gobernados y gobernados. La participación de la ciudadanía activa es el principal actor del

ejercicio del observatorio ciudadano. La transparencia y el acceso a la información pública se vuelven herramientas indispensables para el ejercicio de los observatorios ciudadanos.

1.5.6. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo mecanismo de participación ciudadana práctica de la democracia en América Latina. Inicio en Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, Brasil. Después de terminada la etapa dictatorial que sufrió Brasil, 1988 a través de una Asamblea Constituyente adopta una nueva Constitución, donde establece que *todo poder emana del pueblo* (art. 1º). En la Ley Orgánica de 1990 establece el derecho a la participación popular en todas las etapas de la orientación presupuestal (Rendón Armando, 2004).

El presupuesto participativo surge con el objeto de establecer un equilibrio financiero en las arcas del Estado, estableciendo una nueva relación del ciudadano frente al gobernante, por medio de la participación en procesos de discusión para determinar las inversiones y gastos públicos, aceptado por la población.

El presupuesto participativo está enfocado para su realización para la administración del ayuntamiento, organizado por medio de foros regionales y consejo municipal del plan gobierno y del presupuesto los cuales crean un plan de inversión¹⁴ estos criterios serán discutidos con la población. El porcentaje destinado para el presupuesto participativo varía del 15% al 25% de ingresos e inversión.

Del presupuesto participativo no existe una definición única, pero podemos manifestar que el presupuesto participativo es un mecanismo de participación por el cual la ciudadanía participa en el destino de una parte de los recursos públicos.

¹⁴ El plan constara de tres criterios: 1. la prioridad de la zona (decidida en las asambleas zonales: alcantarillado, educación, pavimentación de calles, etc.). 2. La población total de la zona (las áreas más pobladas reciben más). 3. La carencia de servicios o infraestructura (las áreas más pobres reciben más).

La figura de presupuesto participativo a partir del año 2000 se expande nivel internacional, actualmente existen más de 300 ciudades¹⁵ que han adoptado este mecanismo de participación.

1.5.7. Consulta ciudadana para pueblos indígenas

La consulta ciudadana a pueblos indígenas radica en el reconocimiento de los derechos humanos reconocidos por tratados internacionales y nacionales. Históricamente las personas y pueblos indígenas han sido víctimas de procesos de discriminación por razón de su cultura, lengua, político e histórico, por lo que, han sufrido de marginación y exclusión social. Los pueblos indígenas de acuerdo a la Constitución Federal, se refiere a las poblaciones existentes previas a la conquista.

Sin embargo, es necesario hacer algunas distinciones ya que, debido a la colonización y el mestizaje las costumbres e instituciones sociales, políticas, económicas y culturales también se vieron influenciados. Por ello haremos una distinción entre comunidad indígena e identidad indígena.

De acuerdo con Del Campo y Nolasco (s/f: 28) la comunidad indígena *es un espacio para la reproducción social de la identidad es el ámbito de la cohesión de la solidaridad por identidad la comunidad se constituye como el sistema donde la especificidad étnica adquiere por contraste dimensión y significado en el ámbito donde se establecen los mecanismos para la articulación con la formación nacional.* Los términos pueblos originarios y comunidad indígena se diferencian en que la primera está constituida por sujetos nativos¹⁶, mientras que la comunidad es la aceptación de una identidad.

¹⁵ Véase en: <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>

¹⁶ Involucra formas específicas de interacción, distintos componentes étnicos, características culturales, sistemas de organización social, costumbres, normas, pautas de condición y tradición histórica implica una lealtad incuestionable para la comunidad y se sustenta en un sentido etnocéntrico

Mientras que la identidad indígena¹⁷ debe de entenderse como la conciencia de existir bajo una misma condición social históricamente dada. *Es una condición que se caracteriza, distingue y define el ser en una unidad de lenguaje, raza y cultura* Del Campo y Nolasco (s.f.: 27).

Es necesario hacer esta distinción ya que la aplicación de la norma es para la persona que se autodescribe como indígena o al grupo de personas que se autodeterminan como pueblo indígena o comunidad.

La consulta ciudadana para los pueblos originarios o indígenas, se encuentra establecido en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes mejor conocido como conocido como Convenio # 169 de la Conferencia General del Trabajo (OIT) convenio firmado por México como nación pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y por consecuencia a la autonomía (art. 2, apartado A).

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2° *los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en su territorio actual del país al iniciarse la colonización y que preservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.*

La necesidad de aplicar instrumentos que coadyuven a garantizar los derechos humanos de las comunidades indígenas, reconociendo sus usos y costumbres como parte de la autodeterminación de las comunidades indígenas se vuelve inminente. Es así, que Estados como Michoacán incorporan figuras de participación ciudadana para las comunidades indígenas.

¹⁷ De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española *indígena* es adjetivo de originario del país de que se trata.

Conclusiones capitulares

El sistema jurídico mexicano adopta la democracia como forma de gobierno, por lo cual, para la renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realiza mediante elecciones periódicas. Sin embargo, el sentimiento de no sentirse representado por los representantes de elección popular, la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de las autoridades, son algunos elementos negativos para la participación ciudadana en cualquiera de sus formas, es por ello que se requieren de nuevos instrumentos por los cuales los ciudadanos puedan participar de forma directa para legitimar el actuar de los gobernantes.

Uno de los problemas de la democracia es que utilizamos este término como sinónimo de la función que realice, atribuyéndole adjetivos, lo que la vuelve difícil de conceptualizar. Es por ello que podemos decir que la democracia tiene bajo su amparo el desarrollo, mejoramiento de las condiciones de la sociedad y la extensión progresiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

La ciudadanía toma gran relevancia en el ejercicio de la participación política no electoral, el ideal, es el ciudadano activo aquel que se interesa y se inmiscuye en la toma de decisiones mediante la colaboración, creación, desarrollo, planeación y evaluación de las políticas públicas. Los mecanismos de participación ciudadana solo pueden ser ejercidos por los ciudadanos, aunque las acciones, decisiones, cambios y evaluaciones afecten a la población en general. Por lo cual, se requieren instrumentos funcionales que permitan el acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

La participación ciudadana ha tenido un progreso en el reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales, es por ello que no debe de limitarse la participación ciudadana derecho de votar y ser votado, así como formar parte de un partido político, es así que la progresividad de los derechos civiles y políticos también amparan el pleno ejercicio y operatividad del plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana, consulta popular, observatorio ciudadano, presupuesto participativo y consulta a los pueblos indígenas.

Es así que la participación política no electoral se advierte como un fenómeno en doble sentido: individual y colectivo, los cuales requieren de un grado alto de organización y de conocimiento, para colaborar en la creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas en cualquiera de sus etapas o en todas, con el objeto de legitimar el quehacer gubernamental.

La existencia de nuevos instrumentos de participación ciudadana, son el reflejo de las omisiones de los gobernantes de cubrir las necesidades de los ciudadanos, los cuales buscan alternativas para satisfacer sus necesidades, así como ser escuchados, por las autoridades gubernamentales, colaborar en la creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Estos mecanismos abarcan desde la aprobación o rechazo de las decisiones emitidas por los órganos del estado, la presentación de iniciativas, realizar consultas en relación a un hecho de relevancia estatal o local, observar el quehacer de los órganos de gobierno, participar en la elaboración del presupuesto de egresos y en la consulta que afecte la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas.

La importancia del estudio de los mecanismos de participación, es principalmente dar a conocer que existe un abanico de posibilidades para participar en la vida política del país, sin la necesidad de formar parte de un partido político.

Es así que mediante los mecanismos de participación ciudadana se empodera al ciudadano para que este colabore en la creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en cualquiera de sus etapas de forma individual o colectiva.

Capítulo II. Marco internacional

La participación política no electoral en el ámbito internacional, es una de las más recurridas en países de primer mundo aquellas que cuentan con una democracia consolidada. De tal forma que países en desarrollo como América Latina busca adoptar mecanismos que coadyuven en la consolidación de la democracia.

Una de las formas para obligar a los estados menos desarrollados para adoptar normas que beneficien a su población es por medio de los tratados internacionales, de acuerdo con la Convención de Viena la definición de tratado internacional es *un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular (art. 2: 1969).*

El estado mexicano forma parte de diversos tratados internacionales en distintas materias que sirven como base para las relaciones entre los Estados y la operación de su norma interna, con el objeto de establecer condiciones de justicia y respeto de los derechos fundamentales del hombre en la dignidad y el valor de la persona humana e igualdad de derechos entre hombres y mujeres de las naciones parte.

La participación política no electoral es considerada un derecho humano¹⁸ por considerarse un elemento para la consolidación de la democracia es así que los estados deben de adoptar medidas positivas para facilitar la realización de los derechos humanos. Cuando los procedimientos jurídicos nacionales no solucionan violaciones a los derechos humanos, los órganos jurisdiccionales internacionales

¹⁸ De acuerdo a la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas mediante recomendaciones establecer los estándares de aceptables de la democracia de los Estados parte, durante las Asambleas Generales, de fecha 1999/57, de 27 de abril de 1999, titulada "Promoción del derecho de la democracia"; resolución 2000/47, de 25 de abril de 2000, titulada "La promoción y consolidación de la democracia"; resolución 55/96, de 4 de diciembre de 2000, titulada "Promociones y consolidación de la democracia", así como las resoluciones de 2001/41, de 23 de abril de 2001, titulada "Continuación del dialogo sobre las medidas de promover y consolidar la democracia" y 2002/46, de a 23 de abril de 2002, titulada "Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia" por citar algunos sirven como rectores para promover y consolidar la democracia, como elementos esenciales de la democracia el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

atenderán las denuncias individuales y grupales con fin de velar porque se respeten, apliquen y hagan cumplir a escala local las normas internacionales.

De acuerdo al artículo 133 de la CPEUM los tratados internacionales que estén acorde a la Constitución serán Ley Suprema de toda la Unión. A partir de las reformas constitucionales del 6 y 10 de junio de 2011 amplía y adopta figuras así como conceptos que impactan directamente en la administración de justicia, dichas reformas constitucionales son en materia de Amparo¹⁹ y Derechos Humanos en relaciona a los tratados internacionales de los que el estado mexicano es parte que reconoce los Derechos Humanos. La progresividad de los derechos humanos por el principio pro persona para la interpretación y aplicación de las normas, es decir, se aplicarán aquellas normas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas, en la que el Estado está obligado a observar los tratados internacionales signados y ratificados por México.

Con dicha reforma el estado mexicano reconoce el derecho derivado de los tratados internacionales así mismo reconoce las jurisprudenciales y sentencias emanada de jurisdicciones internacionales.

Por lo cual, los actores responsables deberán de garantizar los derechos humanos. De acuerdo con Carbonell (s.f., web) el estado mexicano se obliga a incorporar normas en el ordenamiento jurídico interno que garantice el ejercicio de los derechos estipulados en un ordenamiento internacional. La adopción de figuras externas al sistema jurídico establecido requiere de hacer un balance de la situación real anterior de la aplicación de los derechos y obligación adquiridos con la incorporación a un tratado internacional, para después saber cuál ha sido el avance que se ha tenido en la materia. Además deberá de derogar las normas que se opongan a lo dispuesto en los tratados internacionales y por último capacitar a las

¹⁹ La primera de las reformas concierne al juicio de amparo, amplía la procedencia del amparo respecto de cualquier norma general, por violaciones a los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales de los que México es parte; introduce figuras como el amparo adhesivo y los intereses legítimos individual y colectivo; conceptos nuevos en torno a la violación de derechos por omisión de las autoridades; declaratoria general de inconstitucionalidad cuyos alcances y condiciones se determinaran en la ley reglamentaria, la creación de Plenos de Circuito y una nueva forma de integrar jurisprudencia “por sustitución”.

autoridades de todos los niveles de gobierno.²⁰ A esto se le llama control de convencionalidad que tiene por consecuencia que los Estados parte hagan adecuaciones necesarias para cumplir cabalmente los tratados internacionales.

Después de la Segunda Guerra Mundial el desarrollo del derecho interno e internacional comienza a desarrollarse de forma acelerada por lo que se crean dos frentes²¹ que coadyuvan en la concreción, fortalecimiento y progresividad de los derechos humanos.

Es por ello que el presente capítulo versa en el estudio de tres estudios de caso descriptivo y explicativo, el primero es la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso de Manuel Castañeda Gutmán vs México, el cual es el primer antecedente en el país en materia de participación no electoral relativo a los mecanismos de participación ciudadana en la que el órgano internacional sentencia al estado mexicano a modificar su norma interna para la incorporación de diversos medios de participación ciudadana distinta a la participación política electoral es decir por medio de partidos políticos. El segundo caso es el Acuerdo de la Paz en Colombia, en la que se aplica el mecanismo de participación ciudadana el plebiscito, para llegar a la paz que tanto necesita el estado colombiano después de años de intensa lucha contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. El tercer y último caso versa en la evolución de la participación política no electoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía, debido a la conexión historia existente entre México y España en especial con la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cabe resaltar que se realizó estancia de investigación en la Universidad de Cádiz, con sede en Jerez de la Frontera, de la Comunidad Autónoma de Andalucía,

²⁰ De acuerdo al tercer párrafo del artículo 1º Constitucional “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

²¹ Los frentes con jurisdicción son: la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo cada uno con competencia en cada uno de los hemisferios.

España, por lo cual se obtuvo información de primera mano al vivir por un mes, un corto plazo, pero nos permitió vislumbrar una cosmovisión distinta a la nuestra.

En el caso relativo a la Comunidad Autónoma de Andalucía debemos de sopesar la situación política, social, cultural y económica entre esta comunidad del viejo continente frente a Latinoamérica en la cual se vive una democracia heterogénea, variando de país en país. Por lo cual los avances en ocasiones son poco visibles si los comparamos con naciones más antiguas que son consideradas estables cayendo al eurocentrismo.

2.1. Caso Manuel Castañeda Gutmán vs. Estado mexicano, sentencia

Es relevante el Caso de Castañeda Gutmán vs. México por tres razones. Es el primer caso resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde se condena al Estado Mexicano por violentar a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La segunda por la importancia del acceso a los ciudadanos a la justicia en materia electoral aun no habiendo un proceso en específico para resolverlo. La tercera, el ejercicio inminente del control de convencionalidad.

Si bien el caso Castañeda es en relación a las candidaturas independientes, es necesario hacer mención que la sentencia integra derechos para los ciudadanos relativos a la toma de decisiones de los asuntos públicos por medio de los mecanismos de participación ciudadana. Es la primera en su caso que apertura las posibilidades del ciudadano para participar en la vida política del país más allá de los partidos políticos. El tema de la participación política no electoral por medio de los mecanismos de participación ciudadana hasta antes de la primera década del siglo XXI se había visto mermada por las limitantes que presentaba el sistema jurídico mexicano. Con este precedente de ámbito internacional es sentenciado el estado mexicano a ampliar las posibilidades del ciudadano para participar en la vida política del país rompiendo las barreras que había en cuanto a la participación

ciudadana, es así que la sentencia está fuertemente vinculada con la presente investigación.

El caso Castañeda llega a la Corte Interamericana de Derechos Humanos después de haber agotado las instancias nacionales para la defensa de sus derechos político-electorales. El 21 de marzo de 2007 la Corte IDH recibe la demanda del señor Castañeda la cual alego la violación por parte del Estado mexicano en relación a los artículos 1.1, 2, 23, 24 y 25 de la CADH. Demandaba el derecho a jueces con competencia para atener violaciones a sus derechos fundamentales (artículo 25), derecho a la igualdad, sin discriminación (artículo 24), derecho a gozar de los derechos políticos (artículo 23), derecho al control de convencionalidad (artículos 1.1 y 2).

La Corte emitió la sentencia que resolvió el caso de Castañeda es emitida el 2 de septiembre de 2008, pronunciándose sobre la alegada violación al artículo 25 de la convención. La resolución condena al Estado mexicano a ajustar su derecho interno a la Convención.

En la sentencia emitida por la Corte en el punto IX las reparaciones, sanciona al Estado mexicano por la violación a una obligación internacional²²

227. La Comisión Interamericana solicitó a la Corte “que ordene al Estado mexicano que adopt[e], en forma prioritaria las reformas legislativas, administrativas y de otro orden que sean necesarias para asegurar que en el futuro exista un recurso para el control de la constitucionalidad de la legislación que afecta los derechos políticos”. Asimismo, observó que “[...] el Estado adoptó una importante reforma constitucional, que la Comisión valora en su justa dimensión. [...]” y que dicha reforma “[...] es un primer y muy importante paso, [...] pero no solucionó en forma integral la problemática que afectó a la víctima de este caso [...]”. La Comisión concluyó que la efectividad de dicha reforma deberá ser evaluada a partir de la aplicación del nuevo modelo a casos concretos, previa armonización de la legislación inferior con el nuevo precepto constitucional.

La Corte IDH concluyo que México violó el derecho a la protección judicial de los derechos fundamentales de Castañeda artículo 25 pero no así su derecho a ser votado para un cargo de elección popular artículo 23 de la convención.

²² Aplicación del artículo 63.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. El artículo 63.1 de la Convención dispone que: Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención.

De acuerdo al artículo 25 el Estado mexicano violó el tratado internacional debido a la inexistencia de un recurso judicial accesible y efectivo para la protección de los derechos políticos del ciudadano. Sin embargo, el Estado mexicano reforma el artículo 99 de la Constitución Federal el 13 de noviembre de 2007, en la que faculta al Tribunal Electoral para conocer y resolver actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar y ser votado.

146. La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa. 147. Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos...

Los criterios más importantes de la sentencia *Castañeda vs México* relativo a los mecanismos de participación ciudadana los numerales 146 y 147 ya que considera a la participación política como un medio para intervenir en la designación de quienes gobernarán o en asuntos públicos. Por lo cual, los ciudadanos tienen derecho de incidir directamente en las decisiones de asuntos públicos mediante referendos, plebiscitos o consultas. También sentencia al Estado la necesidad de establecer condiciones suficientes para que el ciudadano pueda expresar libremente su voluntad.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos establece un significativo precepto para la progresividad en el reconocimiento de derechos civiles y políticos, en el que ratifica la ampliación de la participación ciudadana no electoral. Sin embargo, el reconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado mexicano tardó en ser integrada en la legislación a pesar de que la Corte dio un plazo de un año a partir de la emisión de la sentencia. La necesidad de integrar derecho internacional en la norma interna del Estado parte, se vuelve fundamental para el cumplimiento y protección de los derechos humanos. El cumplimiento de la sentencia fue hasta el año 2012 que se reformó y adicionó la Constitución Federal a pesar de que la sentencia fue emitida en el año 2008.

A ocho años de la sentencia Jorge Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, la participación política no electoral por medio de los mecanismos de participación ciudadana comienza a tener relevancia en el colectivo social.

2.2. Acuerdo de paz (Colombia)

En el caso de Colombia, los mecanismos de participación ciudadana tales como el plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana entre otros se encuentran inscritos a nivel constitucional desde 1991 y regulados mediante legislación secundaria la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (ley 134 de 1994).

La inclusión de los mecanismos de participación ciudadana tiene por objeto superar las crisis de legitimidad y gobernabilidad, de esta forma fortalecer la democracia participativa en oposición a la representación.

Una de las prerrogativas para el uso de los mecanismos de participación ciudadana es que para solicitar su ejercicio debe de tratarse de un asunto de trascendencia nacional o que afecte a la mayor parte de la población, en el caso de Colombia el pasado 2 de octubre de 2016 se realizó el mecanismo de participación de plebiscito.

De acuerdo a la Ley 134, artículo 7 el plebiscito es *el pronunciamiento del pueblo, convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del ejecutivo*. El plebiscito versa sobre políticas del ejecutivo que no requieran aprobación del Congreso, ya que tiene por objeto definir el rumbo, orientaciones o modalidades del Estado, es decir definir su destino. Además la solicitud debe de ir acompañada por todos los ministros.

El plebiscito tenía como función de terminar con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (las FARC), movimiento de carácter revolucionario político militar que surgió en 1964 en las montañas del sur del Departamento de Tolima.

El Acuerdo de la Paz da inicio con los diálogos de la Habana (23 de febrero y 26 de agosto de 2012) entre delegados del Gobierno de Colombia y delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, para poner fin al conflicto armado.

El plebiscito fue hecho redactado bajo las siguientes condiciones: el plebiscito es reconocido por la Constitución Colombiana en el artículo 103, sin embargo, no se encuentra fijado el porcentaje para que el resultado sea vinculante, pero el congreso fijo el 50% del censo electoral para ser considerado vinculante. Bajo las siguientes restricciones; debe de haber una mayoría en el resultado ya sea un sí o un no.

Es así que se somete a consulta si la ciudadanía apoya el Acuerdo de Paz para terminar el conflicto y acuerdos que garantizan el cumplimiento de derechos vulnerados²³ que reclama las FARC y el proceso legal al que serán sometidos sus integrantes. La pregunta que se realizó a la ciudadanía fue la siguiente: *¿Apoya usted el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera?* (Decreto 1391, 2016: art. 1)

El plebiscito para terminar con el conflicto entre las FARC y el gobierno colombiano fue realizado el 2 de octubre de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia el porcentaje de votos emitidos de acuerdo al censo electoral fue del 37.43% ²⁴ de este total el 49.78% de “SI” y el 50,21% de “NO”. El porcentaje de participación supero el 13% del censo electoral para que el resultado fuese vinculante.

En realidad, el plebiscito tenía por objeto validar el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de la paz estable y duradera de fecha 24 de agosto de 2016. Este acuerdo hace una relatoría de los actos mediante los que se entablaron diálogos entre el Gobierno de Colombia y las FARC para un cese al fuego y hostilidades bilaterales, para dejar las armas. Con estos acuerdos se

²³ Los derechos vulnerados son: el acceso y uso de la tierra, garantías de derechos político-electorales, participación política, sistema integral de seguridad, respeto de las garantías y derechos humanos, respeto a los derechos de las comunidades indígenas entre otros. (Diálogos de la Habana, Cuba: 2012, p. 125).

²⁴ El total de personas habilitadas para participar en el plebiscito fue de 34, 899,945 del cual solo votaron 13, 066,047 del total.

iniciaría la fase de transición para lograr la integración de los territorios y lograr una inclusión social.

El Acuerdo está compuesto por una serie de acuerdos que constituyen un todo, planteando estrategias que contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos.

A pesar de los esfuerzos realizados por ambas partes el resultado del ejercicio del mecanismo de participación ciudadana el plebiscito fue una negativa por parte de los ciudadanos colombianos.

Aunque el resultado del plebiscito fue negativo era necesario continuar con el dialogo entre el gobierno y las FARC, el Presidente Juan Manuel Santos declaro *“sigue abierto el dialogo con los líderes, continua el proceso de paz”* además descarto otro plebiscito para refrendar el nuevo acuerdo de paz con las FARC y ratifico que el Congreso de la Republica será la vía para hacerlo (El país.com.co, 22, nov 2016).

Por lo que, el gobierno colombiano junto con las FARC replanteo los acuerdos tomando en consideración la oposición de la ciudadanía. El 24 de noviembre de 2016 el Gobierno de Colombia y las FARC firmarían un nuevo acuerdo de paz.

2.3. Andalucía en materia de participación política no electoral

Como parte de la estancia de investigación en la Universidad de Cádiz, con sede en Jerez de la Frontera, es que se realiza la investigación de la participación política no electoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Lo que nos motiva a analizar la participación política no electoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía es primeramente la conexión histórica que existe entre México y España, especialmente con la península ibérica.

La participación política forma parte de la mayoría de los sistemas jurídicos que se hacen llamar democráticos, tal es el caso de España y México los cuales han pasado por diversos procesos para hacerse llamar estados democráticos.

Se tiene por objetivo plantear la evolución de la participación política no electoral en España y en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2.3.1. España democrática

En España al igual que otras naciones pasó por periodos bélicos pasando de la monarquía a la dictadura²⁵, para que a su vez transitar a un estado democrático²⁶. El constitucionalismo español estuvo truncado por la guerra civil y el franquismo.

La transición de España hacia una democracia representativa inicia tras la muerte de Francisco Franco en 1975. Para ese momento Juan Carlos I, es nombrado rey de España, quien en su primer mensaje expresa su voluntad de iniciar el camino hacia un sistema representativo una monarquía parlamentaria y democrática.

El proceso de modernización encaminado a la democracia duro tres años periodo, en el cual se realizaron profundas reformas, concretándose en la Constitución Española de 1978. Durante este periodo fueron pieza clave Juan Carlos I y Adolfo Suárez González.

En 1975 Carlos Arias Navarro fungía como presidente del gobierno, quien se destacó bajo el régimen franquista por ello que no era el adecuado para llevar a España hacia la democracia, es así que, el rey pidió a Arias Navarro que presentara su dimisión, para ser sustituido por Adolfo Suárez González en 1976. Adolfo Suárez fue una figura clave para la transición del régimen dictatorial franquista para formar un sistema democrático.

El camino para la Constitución Española inicia con la Ley para la Reforma Política, la cual fue aprobada por las Cortes Franquistas el 18 de noviembre de 1976, además, fue sometida a referéndum el 15 de diciembre del mismo año. El

²⁵ En el siglo XIX Francisco Franco establece un régimen dictatorial periodo 1936-1975

²⁶ Sistema jurídico monárquico-parlamentario democrático.

referéndum consistió en preguntar a la ciudadanía ¿aprueba el proyecto de Ley para la Reforma Política? La cual obtuvo un 94.17% de “si” (elnacional.es web)

Con la mayoría de la ciudadanía deseosa de un cambio en el sistema jurídico, después de la aprobación de las Cortes Franquistas al referéndum en 1976, el establecen las condiciones para celebrar las primeras elecciones democráticas con una nueva ley electoral que establece las pautas del sufragio universal, libre, directo y la representación proporcional en febrero de 1977.

Las primeras elecciones se celebraron el 15 de junio de 1977, los comicios tenían por objeto constituir el Congreso de Diputados y el Senado, fueron las primeras elecciones libres que se celebraron desde la Segunda República en 1936.²⁷

Una vez instalado el Congreso y el Senado se prosiguió a elaborar una comisión de siete diputados para que elaboraran un borrador de Constitución, para después ser sometido a referéndum el 6 de diciembre de 1978 la cual obtuvo un 88.54% de votos favorables (tusconstituciones.gob.es web) y sancionada por el rey ante las cortes el 27 de diciembre de 1978.

Como podemos observar después de la una época de restricciones y limitaciones a los derechos político-civiles de los ciudadanos con la dictadura franquista, era necesario para el rompimiento con este sistema tomar en consideración la opinión de la ciudadanía para que legitimara el nuevo sistema representativo una monarquía parlamentaria y democrática. Por lo cual, la participación de la ciudadanía es una herramienta esencial en el nuevo sistema jurídico español.

Para el presente análisis estableceré dos puntos de los que parte la investigación: uno los procedimientos por los cuales se puede alcanzar la autonomía para a su vez adquirir el estatus de Comunidad y la concepción de la participación ciudadana.

²⁷ España ya había vivido un periodo democrático, sin embargo, por la guerra civil y el franquismo se suspendieron los derechos democráticos entre otros.

La Constitución Española de 1978 establece procedimientos artículos 143 y 151 para alcanzar la autonomía adquiriendo el estatus de Comunidad.²⁸ El artículo 143 se refiere al ejercicio de derecho a la autonomía de las Comunidades Autónomas, así como, a la iniciativa del proceso para adquirir la autonomía. Así mismo, el artículo 151 de la Constitución Española establece el procedimiento para la elaboración del estatuto en régimen especial, procedimiento mediante el cual se legitimará mediante el resultado emitido del referéndum.

La vinculación de la participación política electoral y no electoral, se encuentran fuertemente vinculadas ya que para la creación de las Comunidades Autónomas requiere de la legitimación emitida por los ciudadanos de una región.

Partiendo desde el ámbito constitucional establece dos competencias la entidad legislativa y la administrativa, es decir, para el derecho español la competencia legislativa se refiere al procedimiento para alcanzar la autonomía, sin embargo, existen paralelamente los mecanismos por los cuales los ciudadanos legitiman con su aprobación o rechazo en la toma de decisiones de orden público mediante formas de participación política electoral o no electoral.

De acuerdo con Antonio Ibáñez Macías (2007: 40) *nos parece más correcto, en consecuencias, emplear la expresión [participación ciudadana] en un sentido genérico que abarque las diversas formas: política, administrativa y social.* La participación administrativa no solo está interesada en el momento decisorio sino también en lo ejecutivo, consultivo y de control de la administración.

El sistema jurídico de España nace en el seno de la participación ciudadana administrativa. La participación ciudadana puede ser política, administrativa y social las cuales son competencia de la Constitución Española.

Es así como la participación ciudadana se encuentra consagrado en la Constitución Española en su artículo 9º párrafo dos los poderes públicos tienen la obligación de

²⁸ Las comunidades autónomas son entidades territoriales administrativas de España, lo que es homologa a un estado libre y soberano en México.

promover, remover los obstáculos y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El Tribunal Constitucional se pronunció en la sentencia STC 119/1995²⁹ en la cual distingue dos tipos de participación: la participación política y la participación directa. La primera hace referencia a participar en asuntos públicos, participar a través de representantes y el segundo a través de consultas populares bajo la modalidad de referéndum.

La división política de España está constituida por municipios, provincias y Comunidades Autónomas, *las cuales gozaran de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses* (art. 137).

2.3.2. La Comunidad Autónoma de Andalucía

Después de la promulgación de la Constitución Española de 1978, los primeros pasos para la autonomía moderna se adjudican a el Partido Socialista de Andalucía este dando cumplimiento a una demanda social, en mayo de 1976 ya se tenía preparado un anteproyecto de Estatuto de Autonomía de Andalucía (Agustín Ruiz Robledo, 2003).

El camino para la autonomía de Andalucía fue tomado como bastión en las elecciones de 1977 en la cual todos los partidos políticos incluían en su programa electoral. Una vez realizadas las elecciones el pueblo andaluz sería el primero en solicitar la autonomía con arreglo al artículo 143 de la Constitución Española de 1978 ya que el País Vasco, Cataluña, Navarra y Galicia conocidas como comunidades históricas, por obtener el estatuto de autonomía política desde la Segunda República.

Para la transición política del pueblo andaluz requería cumplir con tres requisitos, el primero que existiera un Congreso de Diputados, dos que la mayoría se hubiera

²⁹ Véase en: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/474_stc1995_1.pdf

pronunciado a favor de la autonomía de Andalucía y tres que se realizara un referéndum artículos 143 y 151 de la Constitución Española.

El 28 de febrero de 1980 mediante referéndum se emitió voto a favor del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el 20 de octubre de 1981 fue aprobado su Estatuto de Autonomía convirtiéndose en la primer Comunidad Autónoma después del franquismo.

La Comunidad Autónoma de Andalucía está dividida en provincias: Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, la Capital de la Comunidad Autónoma es Sevilla (artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía).

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981 visualiza a la participación ciudadana:

Artículo 12.1. La Comunidad Autónoma de Andalucía promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; removerá los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitará la participación de todos los andaluces en la vida política, económica, cultural y social.

Por lo cual, observamos que al igual que la Constitución Española de 1978 la legitimación para el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Andalucía la obtienen de la aprobación mayoritaria de su ciudadanía mediante referéndum. Es así que la participación de su ciudadanía es una herramienta esencial para el sistema jurídico español.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía fue reformado y promulgado el 19 de marzo de 2007 después de 30 años para impulsar los retos del siglo XXI el bienestar, la igualdad, la justicia social y mejorar el autogobierno, retos pendientes desde el siglo pasado.

El Estatuto de Autonomía tiene como fuente de derecho todos aquellos escritos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y la Carta Social Europea (art. 13).

En materia de participación ciudadana en el Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007, artículos 5.3, 10. 1 y 19, 30, 78, 113, 134 a y b, y 138. Los cuales tienen por objeto promover las condiciones para el real y efectivo funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de manera individual o colectiva en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político en aras de una democracia social avanzada y participativa. Así mismo, menciona algunos mecanismos de participación como lo son las consultas populares, modalidades, procedimientos, al igual establece la competencia, instancias, sujetos e iniciativas legislativas. También establece los derechos de los ciudadanos al acceso a la información.

El Estatuto de Autonomía de Andalucía desde su primera versión en 1981 promueve la participación ciudadana en cualquiera de sus formas, con la reforma de 2007 amplía y conceptualiza los mecanismos de participación política no electoral.

Como hemos podido observar la participación ciudadana administrativa o no electoral es un ejercicio común en España como en Andalucía, es reconocida constitucionalmente y estatudinaria, la creación de las mismas se originó en el ejercicio del referéndum. La relación entre gobierno y sociedad tienen una comunicación estrecha ya que cuenta con la capacidad de escuchar y dar respuesta a las demandas sociales sin que se cuente con una ley regulatoria de los mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo, el 31 de marzo de 2014 fue presentado el anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía ante la Junta de Andalucía, el proyecto de ha sido modificado en cuatro ocasiones desde la fecha de presentación.

El anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana pretende impulsar formas directas de participación, la cual abre la posibilidad de ser consultados no solo los que ostentan el título de ciudadanos sino también a niños con arreglo a la Convención sobre los derechos del niño de 1989, artículo 12. La ley de participación tiene la finalidad de promover e impulsar la participación ciudadana, favorecer la eficiencia de la acción política y administrativa, mejorar y fortalecer la comunicación entre la acción de gobierno y la ciudadanía, facilitar el ejercicio para la propuesta de

políticas públicas y procesos, establecer mecanismos de participación ciudadana, fomentar la participación social de los grupos vulnerables, difundir la cultura y los hábitos participativos desde la infancia, y fortalecer la colaboración entre la administración autonómica y la local en el fomento de la participación ciudadana.

El análisis de la ley versa en cuatro ejes: definición, instancias, competencias, descripción y efecto.

Para el análisis de las leyes de participación se analizarán de acuerdo a los cuatro ejes de Arminda Balbuena Cisneros y Lucero Fragoso Lugo (2010: 78)

Definición, es decir que la legislación contenga enunciado el significado básico del mecanismo de participación ciudadana mediante concepto o palabra.

Instancias competentes, la legislación mencione a las autoridades encargadas y facultada para organizar los mecanismos de participación ciudadana, así como definir a las autoridades encargadas de resolver los conflictos que se puedan generar por los procesos de participación ciudadana.

Descripción, en la legislación se deben de establecer los requisitos necesarios para solicitar el ejercicio de un proceso de participación ciudadana y explicar los procedimientos para que se concrete el mecanismo de participación que haya solicitado la ciudadanía.

Efecto, se refiere a los efectos jurídicos de la ley, es decir una vez que se realizó el mecanismo de participación ciudadana, el resultado sea vinculante o valoración para la autoridad correspondientes.

Esto con el objeto de establecer la operatividad de la ley de participación, estos ejes nos servirán para establecer el grado de operación legislativa, ya que una ley debe de ser clara y sencilla de comprensión sobre todo cuando va enfocada a la ciudadanía en general y no a un grupo en específico de la población.

a. Definición

Los procesos de participación ciudadana enunciados en el anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana Andaluz establecen a la consulta ciudadana tiene por objeto recabar la opinión de la ciudadanía bajo las siguientes modalidades: encuestas, audiencias públicas, foros de participación, paneles ciudadanos, jurados ciudadanos y consultas participativas (arts. 19 y 20), además, podrá presentar iniciativas ciudadanas para proponer políticas públicas requiere de un apoyo mínimo de 20,000 firmas, propuestas de iniciativas reglamentarias, participación en los procesos de elaboración de ordenanzas locales, participación ciudadana en el seguimiento de evaluación de las políticas públicas, participación en la presentación

de los servicios públicos (art. 21), elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma (art.17), procesos de presupuesto participativo de las entidades locales (art. 18), .

Las materias exentas de consulta participativa no podrán plantear asuntos que sean contrarios al ordenamiento jurídico, que no sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales andaluzas, cuestionen la dignidad de la persona y los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos por el ordenamiento jurídico vigente, se refieran a la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales andaluzas o a los recursos de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las Haciendas Locales, y en general a los asuntos públicos, cuya gestión, directa o indirecta (art. 32).

Las consultas tendrán periodos de excepción entre la convocatoria de elección a Cortes Generales y Cámaras, elecciones al Parlamento de Andalucía y 90 días antes de la toma de posesión del nuevo Presidente o Presidenta de la junta de Andalucía, entre la convocatoria y celebración de un referéndum a efectuarse en el ámbito territorial de la consulta participativa y durante la convocatoria a elecciones municipales y 90 días posteriores a la toma de posesión del nuevo Gobierno Municipal (art. 35).

b. Instancias competentes

La competencia de aplicación de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía será la Administración de la Junta de Andalucía incluidos sus órganos superiores, agencias administrativas, régimen especial o públicas empresariales, órganos de gobierno, agencias públicas administrativas locales, agencias públicas empresariales locales y las agencias en régimen especial (art. 3).

c. Descripción

Los sujetos que pueden convocar las consultas participativas serán el presidente o la presidenta de la junta de Andalucía, el diez por ciento de los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía de una población mínima de 5000,000

habitantes. En el caso de que la iniciativa para la consulta participativa sea ciudadana requiere de un apoyo mínimo de 30,000 firmas (arts. 38 y 39).

La convocatoria será publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía cuando menos 45 días de antelación a la fecha de votación, después de su publicación en el Boletín Oficial se publicará en sede electrónica o página web de la Administración Pública esto con el objeto de tener mayor difusión territorial (art. 40).

Tendrá como límite no realizarse consulta sobre el mismo objeto hasta transcurridos dos años, además se tendrá un límite en el número de consultas que puedan realizarse (41).

La Ley de participación Andaluz abarca el ámbito municipal y de la comunidad autónoma, por lo cual también establece porcentajes mínimos de respaldo ciudadano dependiendo del tamaño del municipio (art. 42).

d. Efecto

La vinculación de la consulta participativa solo es de naturaleza consultiva y no vinculante (art. 33).

Como podemos observar la ley cuenta con los cuatro ejes de análisis y también establece medidas para el fomento de la participación ciudadana en centros educativos para fortalecer la relación entre los ciudadanos y las instituciones, también considera medidas de sensibilización y difusión con campañas que abarcan espacios de difusión tecnológicos en portales o páginas webs (art. 50).

Hace algunas otras consideraciones que sirven para fortalecer los procedimientos para la implementación y operación de la participación ciudadana administrativa, enfocando sus últimos artículos al fortalecimiento de cultura democrática en el territorio andaluz (art. 50 al 59).

La ley entrara en vigor 18 meses después de su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el cual fue publicado el 2 de junio de 2017.

2.4. Tratados internacionales en materia de participación política no electoral

Los derechos humanos a vivir en un país democrático son amparados por tratados internacionales a partir de la segunda mitad del siglo XX, el proceso para el reconocimiento, ampliación y ejecución de los derechos a participar de manera activa en la dirección del estado ha sido distinta en cada latitud, sin embargo, los tratados internacionales coadyuvan para la operatividad de los mecanismos de participación sean una realidad en cada uno de los estados parte. México forma parte de diversos instrumentos de internacionales que, si bien son anteriores a el periodo de investigación de la presente, son antecedentes que valen la pena hacer mención ya que México después de la Guerra de Independencia (1810-1821) y Revolución Mexicana (1910) no ha pasado por otro periodo bélico como otros países³⁰, por lo cual los procesos de cambio se han realizado en función de agendas internacionales, observaciones e invitaciones de órganos en pro de los derechos humanos.

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica (7 al 22 de noviembre de 1969). Convención ratificada por el estado mexicano el 24 de marzo de 1981, la cual se rige por los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre y la Declaración de los Derechos Humanos, instrumentos de índole internacional en el ámbito universal y regional.³¹ Los estados parte están obligados a adoptar las medidas legislativas o de cualquier otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que no estuviesen garantizados por la legislación interna. Así como promover los derechos y libertades reconocidos por ella y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona perteneciente a su jurisdicción sin discriminación alguna.

³⁰ Países de Latinoamérica y países europeos han pasado por periodos de dictaduras y guerras, por lo que su proceso para la consolidación de su democracia ha sido posterior a la del estado mexicano.

³¹ Es el único órgano en razón de la jurisdicción. La Convención Americana sobre Derechos Humanos es homologo regional de las Naciones Unidas. Las dos nacen en función de la protección y progresividad de los derechos humanos, después de la Segunda Guerra Mundial.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sede San José de Costa Rica.; su propósito es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Corte responsable de la sentencia de Castañeda vs México
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington D.C., la cual tiene el objetivo de promover la observancia y defensa de los derechos humanos.
- Declaración Milenio de las Naciones Unidas (8 de septiembre de 2000). Tiene como función reconocer los valores fundamentales para las relaciones internacionales del siglo XXI, tales como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a la naturaleza y responsabilidad común; bajo una serie de objetivos conocidos como los Objetivos de Desarrollo Milenio los cuales hacen énfasis en diversas cuestiones como Velar por los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, promoviendo la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer. Mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio contribuyen a la voluntad política de establecer asociaciones más solidas y comprometer a los países a tomar nuevas medidas.
- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) vigente y en constante investigación orientada a generar soluciones a los países que buscan alcanzar sus propias metas de desarrollo y lograr los objetivos compartidos y comprometidos con la comunidad internacional para realizar una serie de estudios entre ellos soluciones para la consolidación de la democracia en América Latina.
- Carta Democrática Interamericana (11 de septiembre de 2001)., consistente en velar por la promoción y consolidación de la democracia, determina a lo largo de su contenido la relevancia estratégica del derecho a la participación para el ejercicio pleno de la democracia en el continente americano. Así como la progresividad de los derechos civiles y políticos al promover y fomentar diversas formas de participación en la democracia representativa, mediante

programas y actividades para el fortalecimiento institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil.

- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Estoril, Portugal, 30 de noviembre al 1° de diciembre 2009)., El objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión la cual establece los componentes y bases conceptuales de la participación ciudadana para mejorar la calidad de las democracias Iberoamericanas, así como crear el vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, facilitando la información, la comunicación y la participación de estos. Y contribuir al cumplimiento de los instrumentos internacionales relativo a los derechos humanos.

El listado anterior contiene tanto tratados internacionales como órganos jurisdiccionales para resolver las controversias. Dichos tratados buscan establecer programas y comisiones que coadyuven en el desarrollo de sus objetivos. Para establecer estándares aceptables de la democracia de los estados parte.

El reconocimiento de los derechos civiles y políticos en materia de participación política no electoral es arropado por los tratados internacionales con el objetivo de ampliar de derechos civiles y políticos de los ciudadanos de los estados parte.

En el mismo tenor existen tratados internacionales en materia de consulta a pueblos indígenas, ya que estos grupos requieren la protección de sus derechos humanos, así como, ampliar los derechos y libertades que surgieron de la Carta Internacional de Derechos Humanos.

2.4.1. Tratados internacionales en materia de consulta ciudadana a pueblos indígenas

Existen diversos instrumentos internacionales en materia de derechos de los pueblos indígenas los principales son los siguientes:

- El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Convenio 169 de la OIT)., reconoce las aspiraciones de los pueblos originarios a asumir el control de sus propias instituciones, forma de vida, desarrollo económico, a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas, religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. El Convenio 169 tiene por objeto contribuir a la perduración y continuidad de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Los estados parte tienen la obligación de consultar previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas, a desarrollar de manera coordinada y sistemática la participación de los pueblos indígenas respetando la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos y comunidades indígenas.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas., contiene en esencia las resoluciones de las Naciones Unidas en materia de pueblos indígenas, asimismo refrenda el compromiso de los estados miembros y del órgano internacional. No es coercitivo, sin embargo, busca luchar contra la discriminación. Es un catálogo de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas para mantener y fortalecer sus propias instituciones, tradiciones, necesidades y aspiraciones.

La consulta previa, libre e informada es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos en relación a las medidas legislativas y administrativas que afecten las instituciones culturales sociales y económicas, de tal forma garantiza el derecho de la participación.

Los estándares de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas deben de cumplir con los siguientes requisitos:

1. Debe de prevalecer el principio de buena fe durante los procesos.
2. La consulta debe ser sistemática y transparente.
3. La consulta debe de ser de carácter previo.
4. La consulta debe de ser de libre ejercicio.
5. Debe de ser previamente informada a la comunidad, suficiente y basta.

6. La consulta debe de ser con respeto a la cultura e identidad de los pueblos y comunidades indígenas.

México ratifica su adhesión el 24 de marzo de 1981. La Convención se rige por los principios consagrados en Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración de los Derechos Humanos.

Los Estados parte³² están obligados a adoptar las medidas legislativas o de cualquier otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades que no estuviesen garantizados por la legislación interna.

El Estado mexicano al ser parte de este instrumento está obligado a desarrollar de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales. Además, con su adhesión acepta la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Conclusiones capitulares

El Caso Castañeda Gutman vs México, el Acuerdo de la Paz y la Participación Política no Electoral son algunos de los casos internacionales mediante los cuales se reconocen los derechos político sociales con el pleno ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

En el caso mexicano observamos que se ha visto obligado a modificar su norma interna debido a que forma parte de los instrumentos internacionales. el principal factor de cambio constitucional que permite el avance de la defensa de los derechos del hombre es la reforma de junio de 2011, el cual crea un cambio en el paradigma constitucional dejando en primer lugar el derecho *pro persona*.

³² A la fecha se han adherido a la convención 25 naciones: Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

La inclusión del ciudadano en la toma de decisiones representa un cambio en la visión de la participación ciudadana, el avance que actualmente se tiene en materia de participación ciudadana no electoral en el estado mexicano ha tomado importancia, es la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman vs Estado Mexicano, en la cual en los párrafos 146 y 147 relativas al contenido de los derechos políticos del artículo 23.1 de la Convención que ampara los derechos y oportunidades que deben ser garantizados por estado, en condiciones de igualdad, como lo es participar en la dirección de los asuntos públicos directamente por representantes libremente elegidos, son los argumentos esenciales que apertura el abanico de posibilidades de los mexicanos para mecanismos de participación: plebiscito, referéndum o consultas. De tal forma sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Castañeda Gutman resuelve un referente internacional mediante el cual ampara a la participación política no electoral y que ante si bien el estado mexicano no violaba los derechos políticos al tener una ley secundaria que regulaba la participación política electoral, si vulneraba las oportunidades y las condiciones de igualdad de participar en la dirección de asuntos públicos. Es por ello que el México se ve obligado a modificar su norma interna.

En el caso del Acuerdo por la paz de Colombia, observamos que, si bien es un medio legitimador por el cual la ciudadanía mediante de su participación en la toma de decisiones del orden público, en este caso la mayoría no siempre tiene la razón debido a que su voto fue en contra del perdón para los miembros de las FARC, ya que con este acuerdo terminarían los enfrentamientos. El uso del plebiscito en Colombia podemos observarlo en dos sentidos el primero como un medio de solución y la segunda como un instrumento de consulta, más allá de estos sentidos podemos observar la apertura de mecanismos democráticos para la toma de decisiones trascendentales del Estado. Otro factor que no debemos de perder de vista es que el abstencionismo en dicha consulta representa un 62.59% del censo electoral, por lo cual no podemos considerar este ejercicio como un medio legitimador ya que el porcentaje de abstención en su ejercicio supera cincuenta por ciento de votantes, el resultado representa un censo de minorías.

El trabajo realizado para establecer la participación política no electoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía, podemos observar que la participación política no electoral mediante el uso de los mecanismos de participación ciudadana han sido una constante en la historia del surgimiento del Estado Democrático Español y así vez de sus Comunidades Autónomas.

El caso de Andalucía, la participación política no electoral proviene desde la caída del Franquismo, ya que sus ciudadanos participan en el proceso de cambio de gobierno votando en el referéndum para consolidarse como un estado democrático con la Constitución Española 1978, para dar paso a su Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1980, estatuto aprobado mediante referéndum. A pesar de no existir un proceso para cambiar la situación política, social y cultural, el referéndum toma un papel de medio legitimador para establecer la soberanía y autonomía tanto de España como de la Comunidad Autónoma de Andalucía, mediante el referéndum cambia el status quo que en ese momento trascendental para la historia política y social española. La participación política no electoral se volvió un elemento unificador y de consolidación los miembros de este nuevo estado. A pesar de la implementación del instrumento de participación ciudadana el referéndum para la creación de las Constituciones, en la legislación secundaria de la Comunidad Autónoma de Andalucía hasta el 2 de junio de 2017 se encontraba en proceso para entrar en vigor 18 meses después de su publicación, a pesar de que desde el 2007 es reconocida a nivel Constitucional los mecanismos de participación ciudadana. A pesar de su pasado pro participación política no electoral es hasta el siglo XXI que continúan en el proceso de consolidación de la participación política.

La necesidad de crear acuerdos internacionales en materia de consulta indígena recae en la vulnerabilidad de este sector por la falta inclusión y conservación por parte de los gobernantes. La inclusión del derecho internacional a la impartición de justicia interna en materia de derechos de las personas, pueblos y comunidades indígenas tiene por objeto salvaguardar el derecho a elegir sus autoridades, derecho a aplicar sus propios sistemas normativos, derecho al autogobierno, derecho a la libre determinación, derecho a la autoidentificación o autodescripción, derecho de

la diversidad cultural, derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del estado, derecho a la tierra, al territorio y a sus recursos naturales, derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado y, derechos económicos, sociales y culturales. Por lo cual, previo a cualquier toma de decisión gubernamental deberán ser consultados de manera previa libre e informada, es así que el derecho a ser consultados es de suma importancia para no vulnerar ninguno de sus derechos. Es así que la consulta es la máxima herramienta de vinculación entre el estado y pueblos indígenas.

La agenda internacional genera una serie de cambios políticos, sociales, culturales y económicos mediante una serie acuerdos, tratados, programas, cumbres, comisiones y cortes que si observamos el contraste político, social, cultural y económico entre México, Colombia y España a pesar de sus diferencias en estos campos se encuentran semejanzas como es el reconocimiento de los derechos políticos y civiles de sus ciudadanos a participar de manera activa en la toma de decisiones de forma directa.

La creación de canales efectivos para la participación ciudadana de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales se ven amparados en la normatividad internacional, más allá de un ejercicio electoral, por lo que se ve una clara tendencia ha empoderar a la ciudadanía a participar en las decisiones de asuntos políticos.

Cabe resaltar que estos son solo algunos de los tantos ejemplos en el ámbito internacional, en el cual, los mecanismos de participación ciudadana son ejercidos por ciudadanos, órganos del estado y por órganos internacionales, estableciendo la progresividad de los derechos civiles, políticos y sociales.

Capítulo III. Marco evolutivo de México y Michoacán en materia de participación política no electoral

El presente capítulo es uno de los más importantes debido a que analizaremos la evolución de la participación política no electoral legislada en México y Michoacán del periodo comprendido del año 2000 al 2017. Debido a que previo a este periodo la participación política no electoral era practicada por los organismos de la sociedad civil, pero no había una ley secundaria que regulara su funcionamiento.³³ Además, las investigaciones relativas a la participación política estaban politizadas por la participación política electoral, por ello, que las investigaciones de la participación política no electoral en relación a los mecanismos de participación ciudadana son relativamente nuevas ya que con los inicios del siglo XXI comienza la regulación de la participación política no electoral.

Desde el inicio de la presente investigación se han planteado elementos esenciales para la estructuración de lo que implica la participación política no electoral, así como las distintas formas que puede adoptar. Es así que este capítulo versara en el análisis de la situación político social del periodo de investigación del 2000 al 2017, para pasar a cuáles fueron los cambios legislativos en materia de participación política no electoral a nivel federal, de igual forma analizar los cambios legislativos en el estado de Michoacán y por último el estudio de las leyes que conforman el marco evolutivo de la participación política no electoral del Estado de Michoacán.

Una de las fuentes de información de este capítulo fue el Archivo Histórico del H. Congreso del Estado de Michoacán, relativo a los procesos legislativos para el reconocimiento de la participación ciudadana y la promulgación de las leyes secundarias.

³³ Cabe mencionar en 1977 en México se reforma la Constitución para la creación de Congreso, el cual tiene la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, los ordenamientos y reglamentos emanados de este órgano serán sometidos al referéndum o iniciativa ciudadana. Pero fue reformado debido a un caso excepcional, sin que continuara en nuestro sistema.

3.1. Antecedentes de los mecanismos de participación política en México

La situación político-social de México para las elecciones federales del año 2000 se encontraba en una desafección democrática, debido a los hasta entonces 72 años de hegemonía en el Poder Ejecutivo por el Partido Revolucionario Institucional, por lo cual se requería un cambio en el status quo del país. Es así, que el dos de julio del 2000 gana la Presidencia de la República el C. Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional, provocando con esto la alternancia política, considerándose por primera vez a México como un país democrático, ya que desde principios del siglo XX la Presidencia se encontraba controlado por el mismo grupo político.

Los medios de participación política se limitaban al derecho de votar y ser votados, así como formar parte de un partido político. Además, los partidos políticos tienen la obligación de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país (art. 41, numeral 1, CPEUM). Los cuales promueven la participación política electoral, limitándose a acumular votos a favor de los cotos de poder de los mismos partidos políticos.

Los índices de participación política electoral hasta antes de la alternancia no se pueden sostener como ciertos, ya que la hegemonía que se vivía, la falta de pluralidad partidaria, así como la desafección democrática que se vivía son factores para dudar de su veracidad³⁴. Los resultados de la participación política electoral a partir del año 2000 para Presidente de la República 2000, 63.02%; 2006, 57.65%; 2012, 61.83. En el caso de Gobernador del Estado de Michoacán 2001, 53.34%; 2007, 48.93%; 2011, 54.65%; 2015, 54.5%; de acuerdo con el Informe Latinobarómetro (2013) la participación política electoral depende del nivel de aceptación³⁵ del candidato por la ciudadanía. Efecto que no garantiza el voto razonado de la ciudadanía en la renovación de poderes Legislativo y Ejecutivo.

³⁴ Las estadísticas de las elecciones son obscuras en los números relativos a la participación política electoral, además, el porcentaje de participación supera el 66% de votación del listado nominal. Véase en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_1994/

³⁵ ...en el 2000 con el triunfo de Vicente Fox, en ese momento el apoyo a la democracia alcanzaba 44%, es hasta el 2002 que aumenta a 63% manteniéndose alto durante todo el resto de la presidencia, terminando con 59% en 2005. Con la renovación de la administración pública en el 2006 con Felipe Calderón inicia con

A partir de la alternancia en el año 2000 el desarrollo de la participación ciudadana toma un papel importante y es incluido en el Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006) publicado el 30 de mayo del 2001 en el sexenio del ex Presidente de la República Vicente Fox Quezada, en el apartado 2. Elaboración del Plan Nacional del Desarrollo bajo los ejes temáticos: El Sistema Nacional de Planeación Participativa; el Plan Nacional de Desarrollo y el Proceso de Participación Ciudadana, mediante objetivos y estrategias derivadas del análisis de la situación a la que se aspira en el futuro de México para el año 2025, dichos ejes temáticos tienen por objeto establecer las bases para alcanzar una alta calidad de vida y desarrollo de un ambiente sano para que la ciudadanía goce de condiciones de igualdad de oportunidades para todos y con apego al estado de derecho.

Parte de la estrategia para el desarrollo de la participación ciudadana era incorporar nuevos medios de participación política distintos al voto y ser votado, como el derecho al acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, así como la propuesta de adición de los mecanismos de participación política no electoral en la legislación mexicana como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular.

El ex Presidente Vicente Fox en marzo de 2001 señaló que era importante impulsar una serie de reformas encaminadas a las necesidades actuales, algunas de las reformas tenían como objetivo el activismo ciudadano a mediano y largo plazo, pronunciándose a favor de una ciudadanía activa, Zebadúa, Emilio (2005).

Por lo cual, la apertura a nuevos medios de participación se vuelve necesarios e inapelables. La inclusión, ejercicio y desarrollo funcional de los mecanismos de participación ciudadana son la herramienta del siglo XXI para la consolidación de la democracia.

La alternancia generó la apertura a la crítica del poder político, también comienzan procesos de cambio a partir de la legislación, se comienza a legislar en materia de

un 54% en 2006 para bajar rápidamente a 48% en 2007. La democracia no se recupera, disminuye a 48% en 2011. Para el 2012 vuelve el PRI al Poder con Enrique Peña Nieto, para el 2013 solo un 37% de su población apoya a la democracia (Informe Latinobarómetro, 2013: 19)

acceso a la información y transparencia de los órganos de gobierno frente al ciudadano, aunque para ese entonces se encontraba en proyecto de reforma.

Con la inclusión de mecanismos de participación ciudadana, la participación política no se verá limitada a la función de la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino que se apertura la inclusión del ciudadano para participar de forma individual o colectiva en la colaboración, creación, planeación y evaluación de las políticas públicas en cualquiera de sus etapas, de los órganos del estado.

3.2. Reformas de Estado en materia de participación política no electoral

Las reformas de estado en materia de participación política no electoral son presentadas por Vicente Fox mediante la iniciativa de reforma, adición y modificación de la Constitución las cuales tenían como fin promover la participación de la sociedad civil.

Dentro del paquete de reformas de estado se encuentra la iniciativa de reforma (22 de marzo de 2001) a los artículos 35, 36, 71 y 73 constitucionales en materia de participación ciudadana³⁶ y cultura democrática, cívica y de legalidad mediante el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Esta iniciativa de reforma presentada por el expresidente Vicente Fox, dicha iniciativa aún está pendiente en la Cámara de Diputados.

Durante las legislaturas LVIII, LIX, LX la inquietud por incorporar los mecanismos de participación ciudadana no electoral en la Constitución Federal, fueron frecuentes la presentación de proyectos de iniciativas de reforma, adiciones y modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a continuación, veremos las iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo y Legislativo Federal

³⁶ Véase en

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/Iniciativa%2520de%2520%2520Presidente%2520VFox.pdf&gws_rd=cr&ei=mn2XWOWgK5bOjwO9pbmQBA

Tabla 3

Proyectos de iniciativas de reformas en materia de participación política no electoral			
Procedencia	Contenido/ sinopsis	Fecha/ legislatura	Estado
Ejecutivo: Presidente Vicente Fox ³⁷	Iniciativa de reforma a los artículos 35, 36, 71 y 73 constitucionales en materia de participación ciudadana y cultura democrática, cívica y de legalidad mediante el plebiscito, referéndum e iniciativa popular. Sin que tuviera resultados favorables.	22 de marzo de 2001 presentada a la Cámara de Diputados	Pendiente
Dip. José Manuel del Rio Virgen ³⁸ del Partido Convergencia por la Democracia Legislatura LVII	Iniciativa de reforma por el la cual pretendía adicionar una fracción VI al artículo 35, un párrafo a la fracción III del artículo 36; adicionar una fracción IV al artículo 71 y reformar la fracción VI del artículo 73. Con estas adiciones y reformas tenían por objeto fortalecer la cultura democrática y cívica, incorporando a la Constitución las figuras de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.	8 de noviembre de 2001 presentada a la Cámara de Diputados	Pendiente
Dip. Susana Manzanares Córdova ³⁹ Partido Revolucionario Institucional	Reformas y adiciones a disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a las figuras de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, iniciativa popular y rendición de cuentas, a fin de reforzar la soberanía popular.	5 de abril de 2004 Cámara de Diputados	Pendiente
Dip. Virginia Yleana Baeza ⁴⁰ Estrella del Partido Acción Nacional Legislatura LIX	Iniciativa de adición al artículo 35, fracción VI, adición al artículo 71 fracción IV y modificación al párrafo segundo del artículo 71 de la Constitución Federal, dichas adiciones y modificaciones tenían por objeto otorgar prerrogativas al ciudadano para presentar iniciativas de Ley al Congreso de la Unión.	24 de febrero de 2005 presentada a la Cámara de Diputados	Desechada.
Dip. Roger David Alcocer ⁴¹ Partido Revolucionario Institucional Legislatura LIX	Iniciativa para crear Ley Federal de Mecanismos de Participación Democrática de los Ciudadanos, a través de referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana y algunos casos de revocación de mandato.	13 de julio de 2005 Cámara de Diputados	Pendiente
Senador Rafael Melgoza Radillo ⁴²	Iniciativa de decreto en la que se adicionan 35 y 71 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos	13 de octubre de 2005	Con rectificación de turno a las Comisiones Unidas de Puntos

³⁷ Véase en:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.diputados.gob.mx/comisiones/asunindi/Iniciativa%2520de%2520%2520Presidente%2520VFox.pdf&gws_rd=cr&ei=mn2XWOWgK5bOjwO9pbmQBA

³⁸ Véase en http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lviii/html/078.htm

³⁹ Véase en *Gaceta Parlamentaria*, número 1468-II, 1 de abril de 2004. (317)

⁴⁰ Véase en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/6_pciudadana.htm

⁴¹ Véase en *Gaceta Parlamentaria*, año VIII, número 1799, 18 de julio de 2005

⁴² Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/258_DOE_09ago12.pdf

Partido de la Revolución Democrática Legislatura			Constitucionales y de Estudios Legislativos el 12 de abril de 2011, el 25 de octubre del 2011 se devuelve a la cámara de Senadores con modificaciones
Dip. Javier Orozco Gómez ⁴³ del Partido Verde Ecologista de México Legislatura LX	Iniciativa de reforma y adición artículos de la Constitución, se reforman los artículos 35, fracción I; 36, fracción III; 89, fracción XIX; 41, fracción III; 71, último párrafo; y se adicionan las fracciones V del artículo 31; V del artículo 41; IV del artículo 71; XXIX-N del artículo 73, y IX, recorriendo la actual para pasar a ser fracción X, del artículo 99, en materia de participación ciudadana, incorporando procedimientos de participación ciudadana, referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana.	2 de febrero de 2006 Presentada a la Cámara de Diputados	Pendiente
Dip. Jesús Ramírez Stabros ⁴⁴ del Partido Revolucionario Institucional Legislatura LX	Iniciativa de reforma, adición y derogación de disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que versaba en dos partes la segunda pretendía la inclusión de procedimientos de participación ciudadana de iniciativa popular, plebiscito y referéndum constitucional.	07 de diciembre de 2006 Presentada a la Cámara de Diputados	Pendiente
Senador Gabino Cué Monteagudo ⁴⁵ Convergencia Senado Legislatura LX	Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 36 fracción III, 40, 41 primer párrafo, 73 fracción VI, 115 primer párrafo, se adicionan: fracción IV al artículo 35, fracción VII al artículo 41, fracción IV al artículo 71, segundo párrafo a la fracción V del artículo 99 y fracción VIII al artículo 116 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para incorporar el plebiscito, el referéndum y la iniciativa Popular como mecanismos de participación ciudadana	22 de noviembre de 2007	Con rectificación y se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos el 12 de abril 2011 pendiente
Senadores Tomás Mercado y Rosalinda López Hernández Partido de la Revolución Democrática	Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35, 36 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	11 de marzo de 2008	Con rectificación y se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos el 12 de abril 2011 pendiente

⁴³Véase en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2006/feb/200602081.html#Ini20060208OrozcoGomez>

⁴⁴ Véase en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-07.pdf>

⁴⁵ Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/258_DOE_09ago12.pdf

Senadora Martha Leticia Sosa Gevea ⁴⁶ Partido de Acción Nacional	Proyecto reforma la fracción primera del artículo 35, la fracción tercera del artículo 36, el artículo 40 y el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	29 de octubre de 2009	Pendiente
Senador Arturo Núñez Jiménez ⁴⁷ Partido de la Revolución Democrática y del grupo parlamentario del PRD, PT y Convergencia de ambas cámaras del Congreso	Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el párrafo cuarto del artículo 5º; los párrafos primero, segundo, octavo, noveno, décimo, en su encabezado y su inciso d), del artículo 21; los párrafos segundo, tercero y cuarto del apartado A del artículo 26; las fracciones I y II del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 40; el párrafo primero y el primer párrafo de la fracción IV del párrafo segundo del artículo 41; el artículo 52; el artículo 53; ... todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	18 de febrero de 2010	Pendiente

Fuentes: de creación propia, datos sacados del repositorio de la Cámara de Diputados.

Como podemos observar la constante presentación de iniciativas de reforma en materia de participación ciudadana en la legislación mexicana está presente. El proyecto de reforma más trascendental es la emitida por el Senado, fue publicada en el Diario Oficial Federal la Ley para la Reforma del Estado, la cual incluía temas de democracia y del sistema electoral, el 13 de abril de 2007 se realiza una reforma en el sistema electoral dejando de lado las reformas relativas a la participación ciudadana hasta abril de 2011 se dio seguimiento al proceso legislativo del *Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 35, 36 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a al interior del Congreso de la Unión*. De dicho proceso dio como resultado la aprobación de las reformas presentadas por la Cámara de Senadores, dando origen a que los ciudadanos participen en la vida política. De tal forma que se transita de la democracia representativa a la democracia participativa y directa. Plasmados en el artículo 35, fracciones VII y VIII, artículo 36, fracción III, artículo 71, fracción VI, artículo 73, fracción XXIX, y artículo 116, fracción II.

A nivel Federal, los mecanismos de participación ciudadana son incorporados en la reforma del 9 de agosto de 2012 junto con las candidaturas independientes. El cual

⁴⁶ Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/258_DOF_09ago12.pdf

⁴⁷ Véase en: de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos p. 133

tiene por objeto incrementar los medios por los cuales la ciudadanía puede acceder a espacios de participación ciudadana distintos a los partidos políticos. Se apertura el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana como: consulta ciudadana, iniciativa ciudadana

El decreto por el que se reforma y adiciona disposiciones de la Constitución Federal:

Artículo 35. Son derechos del ciudadano. VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Las consultas ciudadanas podrán ser convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República; b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

La petición hecha por los ciudadanos para convocar a consultas ciudadanas queda a condición de ser aprobada por la mayoría de cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.

De lo anterior, la decisión ciudadana de convocar a consulta ciudadana es limitada por la aceptación de la mayoría de ambas cámaras, debería de ser la decisión de solo una de las Cámaras, la Cámara de Diputados que son los representantes de la ciudadanía, por lo cual esta debería de amparar la decisión de la ciudadanía de convocar a la consulta ciudadana. Es obligación de los ciudadanos a votar en las elecciones y consultas populares (art. 36, frac. III)

Artículo 71. IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes

Los ciudadanos podrán iniciar leyes o decretos, las cuales estarán sujetas a lo que dictamine la Ley del Congreso de acuerdo al trámite que deba darse a las iniciativas,

el Congreso tiene la facultad de legislar sobre iniciativa ciudadanas y consultas populares (art. 73 frac. XXIX).

Artículo 116. Fracción II, párrafo último las legislaturas de los Estados regularán los términos para que los ciudadanos puedan iniciar ley ante el respectivo Congreso

Los Estados están obligados a incorporar en su norma interna para que los ciudadanos puedan iniciar leyes o decretos ante el Congreso correspondiente.

3.2.1. Reformas en materia de acceso a la información

Otra de las iniciativas de reforma que empoderan al ciudadano y coadyuvan a los mecanismos de participación ciudadana es el acceso de la información y transparencia consagrados en el artículo 6° Constitucional⁴⁸. Otra de las reformas de estado propuestas por Vicente Fox es la iniciativa de ley, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental* el 12 de junio de 2003, la cual obliga a más de 240 dependencias y entidades de gobierno federal a solicitudes de información bajo la vigilancia del Instituto Federal de Acceso a la Información bajo un sistema de solicitudes a través de internet.

En 2010 el Congreso de la Unión aprueba la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, por lo cual el Instituto amplía facultades, atribuciones y responsabilidades, asimismo modifica su nombre al de “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos” (IFAI).

En mayo de 2015 tras la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, cambia de nombre el del Instituto a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)⁴⁹.

⁴⁸ Más tarde en 2007 se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha reforma establece el derecho a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos.

⁴⁹ El organismo tiene por objeto garantizar el derecho al acceso de las personas a la información pública gubernamental, proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal, como de los particulares y resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal haya formulado.

De las reformas al artículo 6 antes mencionada, el 13 de noviembre de 2015 es publicado en el Periódico Oficial del Estado, la reforma⁵⁰ al artículo 97 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, mediante la cual se creó el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El 18 de mayo del 2016 es aprobada la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo.⁵¹

Estos organismos autónomos tienen competencia de conocer de asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismos del estado ya sean organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, es decir cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal.

3.2.2. Reformas para la consulta a comunidades indígenas

Las reformas en materia de consulta ciudadana a comunidades indígenas son el los artículos segundo y artículo cuarto Constitucional⁵² en el año 2001, con el objeto de establecer las bases jurídicas en protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas.

A través del decreto del 14 de agosto de 2001⁵³, se aprueba la reforma al artículo segundo y se deroga el párrafo primero del artículo cuarto, previo a esta reforma el artículo 4 era el que amparaba a la *nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas...* reformándose el artículo 2

⁵⁰ Véase en: <http://itaimich.org.mx/nosotros/82DECRETONO29.pdf>

⁵¹ Véase en: <http://itaimich.org.mx/nosotros/81DECRETONO14.pdf>

⁵² El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación sustentada en los pueblos indígenas comienza con la reforma del 1992 en el artículo 4to Constitucionales, ante las desigualdades sociales que aquejaban en esa época inicia el movimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que presenta un pliego de demandas de relevancia y discusión de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas. Después de una serie de encuentros y propuestas por el EZLN y el estado mexicano (Recomendación 27/2016, CNDH).

⁵³ Véase en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_151_14ago01_ima.pdf

En materia de consulta a pueblos indígenas es reformado el artículo 2, apartado B, fracción IX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 29 de enero de 2016

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realice.

Ha sido un largo camino para el reconocimiento y respeto de los derechos de las comunidades indígenas, el estado como garante de los derechos humanos debe de asegurarse de su efectiva protección y aplicación en todos y cada uno de sus habitantes sin distinción. Es por ello que es importante la adecuación de la norma interna para no vulnerar el efectivo ejercicio de los derechos y libertades fundamentales entre ellas la consulta a los pueblos indígenas.

Es así, que el estado de Michoacán reforma su Constitución en materia de consulta a pueblos y comunidades indígenas fue incorporado por primera vez el 16 de marzo de 2012 en el artículo 3°

Derechos de los pueblos y comunidades indígenas V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten;

Hasta antes de esta reforma Constitucional de 2012 el estado de Michoacán no contemplaba los derechos de los pueblos indígenas a pesar de la pluriculturalidad, pluriétnica y multilingüe de la que consta el Estado.

El reconocimiento a la consulta previa, libre e informada es incorporado al sistema jurídico debido a los tratados internacionales de los que México es parte y que obliga a aplicar los estándares internacionales en materia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

El reconocimiento constitucional y legislativo de la consulta previa, libre e informada a los pueblos y comunidades indígenas es el resultado del caso paradigmático de

Chéran. La deuda histórica que se tiene con los pueblos indígenas La reforma a nivel federal deriva de las recomendaciones

3.3. Evolución de participación política no electoral en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

La reforma Constitucional en materia de participación ciudadana se inició en la legislatura LXVIII en febrero de 1999 en sesión solemne fueron nombrados los Coordinadores Parlamentarios del PRI, PRD y PAN para presentar una iniciativa de reforma electoral, la iniciativa de decreto era para reformar, adicionar y derogar diversos artículos de la Constitución. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen (Archivo del Congreso de Michoacán del Decreto núm. 90).

Con el fin de coadyuvar y contribuir en los trabajos de la reforma electoral el Gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí nombro como su representante en las mesas de dialogo al titular de la Secretaria de Gobierno (Archivo del Congreso de Michoacán del Decreto núm. 90).

Con el fin de conocer la opinión de la población se llevaron a cabo 6 foros regionales de consulta en las ciudades de Lázaro Cárdenas, Apatzingán, Zitácuaro, Zamora, Uruapan y Morelia. Se llevaron a cabo conferencias magistrales a cargo del Dr. José Woldemberg Karakowsky Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal y del Lic. José Luis de la Peza Muñoz Cano, Presidente del Tribunal del Poder Judicial del Federación, así como autoridades electorales del Estado.

Además, en el Plan de Desarrollo Integral del Estado de 1996-2002 se planteó ampliar los cauces de participación ciudadana mediante el establecimiento del referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana. De tal forma toca aspectos de democracia participativa y directa

Concluyendo con el proceso legislativo mediante el derecho fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán no. 90, tomo CXXV, Morelia, Michoacán a 8 de noviembre del 2000, núm. 20. Se reforma, modifican y adicionan el artículo 8, artículo 36 fracción V, artículo 60 fracción XXI y artículo 123 fracciones XV y XVI en relación a los mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 8. Son derechos de los ciudadanos...participar en los procedimientos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, en los términos previstos por la ley de la materia

Con la reforma al artículo octavo es el inicio a la apertura de la participación ciudadana por medio de los mecanismos de participación ciudadana incorporando procedimientos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Artículo 36. El derecho de iniciar leyes corresponde a: V. A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de Egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

Reforzando los derechos de los ciudadanos a iniciar leyes con arreglo a los procedimientos establecidos a la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado. Aunque no existe procedimiento alguno para el caso de las iniciativas presentadas por la ciudadanía.

Artículo 60. Se adiciona la fracción XXI.- Consultar a los ciudadanos, a través de plebiscito, sobre actos o decisiones, cuando lo considere trascendental para la vida pública y el interés social del Estado, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán someterse a plebiscito, los actos o decisiones relativos a materia tributaria o fiscal, de Egresos, régimen interno de la administración pública del Estado y los demás que determine la ley...

El artículo 60 se refiere a las facultades y obligaciones del gobernador, en la fracción XXI el gobernador tiene la facultad de consultar a los ciudadanos, por lo que, aunque existe la apertura al ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana por medio del plebiscito, el derecho a consultar a los ciudadanos queda en poder del gobernador y no de los ciudadanos.

El artículo 123 se refiere a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos. Después de la reforma del 8 de noviembre de 2000 se modificó el 3 de julio de 2001, se modifica el orden de las fracciones, reacomodándose en las fracciones XX y XXIII

XX.- Fomentar la participación ciudadana para el cumplimiento de sus fines. XXIII.- Consultar a los ciudadanos, a través de plebiscito, sobre actos o decisiones, cuando considere que sean trascendentales para la vida pública y el interés social del municipio, conforme a los procedimientos y formalidades que establezca la Ley de la materia. No podrán someterse a plebiscito los actos o decisiones relativos a materia tributaria o fiscal, de Egresos, régimen interno de la administración pública municipal y los demás que determine la Ley

Donde el ayuntamiento tiene la obligación de fomentar la participación ciudadana y someter a referéndum temas trascendentales para la vida política y de interés público.

Con esta reforma se inician los trabajos legislativos para garantizar los mecanismos de participación ciudadana a nivel Constitucional, que conlleva una serie de cambios que repercute directamente en la sociedad. Aunque para esas fechas aún no se legislaba una ley secundaria que regulara el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana. Los mecanismos de participación garantizados por la Constitución el plebiscito, el referéndum e iniciativa ciudadana, no están realmente garantizados.

El 9 de febrero de 2007 mediante decreto 127 se reforma la Constitución en el artículo 98 el cual establece prerrogativas para órganos autónomos el Instituto Electoral del Estado para organizar y desarrollar procedimientos de plebiscito y referéndum, y el artículo 98-A al Tribunal Electoral para resolver controversias que se susciten de los resultados de los instrumentos de participación ciudadana.

La segunda etapa de la evolución de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado comienza en el año 2012. Desde el 8 de noviembre del año 2000 hasta el 5 de diciembre de 2011 no hubo cambios a nivel constitucional en materia de participación ciudadana.

La primera reforma a nivel constitucional en materia de mecanismos de participación ciudadana después de 10 años comienza con la reforma del 5 de diciembre del 2011 en el artículo 3º los pueblos y comunidades indígenas tendrán los derechos:

Artículo 3º V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten.

Se incorpora el derecho de las comunidades indígenas⁵⁴ a ser consultados para garantizar su autonomía y personalidad jurídica.

A pesar de que el estado mexicano forma parte de tratados internacionales en materia de participación ciudadana el avance en la legislación es lenta. Aunque ya se contemplaban los mecanismos de participación ciudadana desde año 2000 en la Constitución, no existía norma secundaria que estableciera elementos indispensables para entender en qué consisten los mecanismos de participación ciudadana como lo es la definición, instancias competentes para organizar, desarrollar, computar y declarar resultados así como autoridad competente para resolver conflictos que pudieran presentarse; la descripción de requisitos para solicitud y procedimiento de ejecución del mecanismo que se use y efecto que tendrá el resultado del proceso de participación ciudadana es decir si es vinculante o no el resultado.

Merino M. (2001: 41) considera que *las democracias modernas tienen como aspiración encontrar el equilibrio entre las demandas y capacidad de respuesta entre la participación ciudadana y la capacidad de decisión del gobierno.*

Es decir, es necesario encontrar el equilibrio entre las demandas y la capacidad de respuesta y decisión por parte del gobierno y la ciudadanía, es en donde estriban los retos de la participación ciudadana y la estrategia de las políticas públicas para el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

⁵⁴ Recordando la sentencia SUP-JDC-167/2012 de la comunidad de Cherán, caso paradigmático como comunidad indígena autónoma en el Estado.

La evolución de la participación ciudadana en la legislación michoacana en la segunda década del siglo XXI es más recurrente a nivel Constitucional y Ley secundaria, la última reforma Constitucional de fecha 13 de noviembre de 2015.

Artículo 8°.- Son derechos de los ciudadanos votar y ser votados en las elecciones populares; intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno a través de los mecanismos de participación ciudadana previstos por la ley de la materia; desempeñar cualquier empleo, cargo o función del Estado o de los ayuntamientos, cuando se reúnan las condiciones que la ley exija para cada caso; y los demás que señala el artículo 35 de la Constitución Federal

Con esta reforma amplia la participación ciudadana a cualquier medio de participación individual o colectiva ya sea electoral, no electoral en cualquiera de sus formas.

A raíz de las reformas Constitucionales se tiene la necesidad de contar con un ordenamiento que regule los procedimientos de los mecanismos reconocidos por la Constitución del Estado es que el 24 de enero de 2012 que se promulga la *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo* y meses después el 16 de mayo de 2012 es publicado en el Periódico Oficial del Estado el *Reglamento para la Organización de los Procedimientos de Referéndum y Plebiscito, a que se refiere la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo*.

Se abroga la ley que regulaba los mecanismos de participación por la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de fecha 8 de septiembre de 2015, la cual amplia los instrumentos de participación ciudadana: Iniciativa Ciudadana; Referéndum; Plebiscito; Consulta Ciudadana; Observatorio Ciudadano; Presupuesto Participativo y Consulta Ciudadana para Pueblos Indígenas.

Tabla 4

Cronología de la evolución de la regulación de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Michoacán		
Etapas	Constitución	Leyes secundarias
	El 8 de noviembre de 2000 reforma constitucional, número 20 al artículo 8°, artículo 36 fracción V, artículo 60 fracción	

Primera etapa	XXI y artículo 123 fracciones XV y XVI incorporando relativos a la participación ciudadana (referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana)	
	9 de febrero de 2007 se adiciona al título tercero a Capítulo I, sección IV con la denominación de Instituto electoral de Michoacán al artículo 98 y la sección V con la denominación Tribunal electoral con el artículo 98-A donde se les faculta para organizar, desarrollar y resolver controversias en el ámbito de su competencia	
Segunda etapa	16 de marzo de 2012 adición al artículo 3 fracción V los derechos de las comunidades indígenas a participar en consultas y mecanismos de participación	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, promulgada el 24 de enero de 2012
		Reglamento para la Organización de los procedimientos de referéndum y plebiscito, a que se refiere la ley de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, promulgada el 16 de mayo de 2012
Tercera etapa	18 de noviembre de 2015 adición al artículo 8° donde se adicionan mecanismos de participación de consulta ciudadana, observatorio ciudadano, presupuesto participativo y consulta ciudadana para los pueblos indígenas	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, promulgada el 8 de septiembre de 2015 Reformas 29 de septiembre de 2015 artículo 4 fracción VII 27 de abril de 2016, artículos 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58 y 60, derogado artículo 56 Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de Michoacán, promulgada el 9 de diciembre de 2016.

Fuentes: de creación propia.

Primera etapa de evolución de la participación política no electoral

En la primera etapa observamos el reconocimiento de la participación política no electoral con la reforma a nivel constitucional en el año 2000 que reconoce el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular. Durante esta etapa hubo otros

cambios constitucionales para dotar de facultades al Tribunal Electoral para conocer y resolver controversias que se pudiesen suscitar en la materia.

Segunda etapa de evolución de la participación política no electoral

La segunda etapa comienza en el 2012 con la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán. Así como las reformas constitucionales para el reconocimiento de la consulta a comunidades indígenas y la creación del reglamento para la organización de los procedimientos de referéndum y plebiscito.

De manera general debemos mencionar que la Ley en mención establece un listado de materias objeto de proceso como lo son las comunicaciones, vialidad y transporte; derechos humanos; Derecho urbano y rural; desarrollo económico e infraestructura; desarrollo social; educación, cultura y turismo; medio ambiente, agua y saneamiento; salud y asistencia social, y seguridad pública.

También considera que para el uso de los mecanismos de participación de plebiscito y referéndum debe de aplicarse en casos de actos trascendentales conceptualizándolo como *un acto o resolución de una autoridad cuyos efectos y consecuencias, puedan causar un beneficio o perjuicio directo o indirecto, de manera permanente, general e importante, para los habitantes de un municipio, de una región o de todo el estado (art. 5, numeral 1).*

Para analizar la *Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán (2012)*, nos basaremos en los cuatro ejes de regulación de Balbuena Cisneros y Frago Lugo (2010), *definición, instancias competentes, descripción y efecto*. Con el objeto de establecer el nivel de regulación para la operación de los mecanismos de participación ciudadana. Para ello usaremos los siguientes gráficos con los cuales asignaremos valores:

***Buena ** Mala * Nula

Tabla 5

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán (2012)				
Mecanismos	Definición	Instancias competentes	Descripción	Efecto
Referéndum	***	***	***	***
Plebiscito	***	***	***	***
Iniciativa Popular	***	***	***	*

Fuente: creación propia, basada en los ejes de regulación de Balbuena Cisneros y Fragoso Lugo

El Referéndum y el plebiscito al ser instrumentos de consulta tienen en común instancias competentes, descripción y efecto, distando la definición. Sin embargo, ambos tienen un nivel de regulación buena de acuerdo con los cuatro ejes de regulación, la ley establece una definición clara, las materias objeto de proceso y excepciones, las materias que no podrán ser sometidas a referéndum: reformas a la constitución, reformas de carácter tributario o fiscal y de egresos, y relativas al régimen interior de los órganos del estado. En el caso del plebiscito no podrán someterse a consulta los actos o decisiones relativos a materia tributaria, fiscal y de ingresos, así como del régimen interno de la administración pública o municipal. Las instancias competentes: faculta a Consejo General del Instituto Electoral del Estado para el ejercicio del referéndum y plebiscito; descripción hace mención de los sujetos de derecho, así como el procedimiento para solicitar dicho instrumento, además hace mención de las etapas del procedimiento, los requisitos, las causas de improcedencia y procedimiento de concreción. Los efectos dependerán del porcentaje de participación, podrá ser vinculatorio o de valoración. Por ello el plebiscito y el referéndum tienen tres puntos en relación a los cuatro ejes de regulación de los mecanismos.

En la Ley de participación popular (2012) la iniciativa popular, enuncia el significado del mecanismo, establece cuáles son las materias de excepción: tributarias, fiscal o egresos y las relativas a la regulación a los órganos del Estado. En el artículo 43 establece que de conformidad con los procedimientos y formalidades que establece la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán. Al remitirnos a la ley en mención, en el capítulo quinto de las iniciativas, propuestas de acuerdo y posicionamiento, no contempla procedimiento especial para las iniciativas presentadas por la ciudadanía. Por lo cual no se tiene certeza jurídica de

procedimiento y tiempos en que se acotaran las iniciativas presentadas por la ciudadanía, por ello los efectos de la iniciativa ciudadana son inciertos. La iniciativa popular tiene tres puntos en los ejes definición, instancias competentes y descripción. Sin embargo, los efectos de la iniciativa popular al ser incierto el procedimiento para su ejercicio no sabe cuáles serán sus efectos.

Tercera etapa de evolución de la participación política no electoral

La tercera y última etapa comienza con la adición de nuevas figuras de participación ciudadana como la consulta ciudadana, el presupuesto participativo, los observatorios ciudadanos y la consulta a pueblos indígenas. Después de dicha adición es abrogada la ley en materia de participación de 2012, es sustituida por la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo y el Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana⁵⁵, que reglamenta al plebiscito, el referéndum, la consulta popular, el observatorio ciudadano y presupuesto participativo.

Para analizar el nivel de regulación de la *Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (2015)* continuaremos con los ejes de regulación de Balbuena Cisneros y Fragoso Lugo (2010), *definición, instancias competentes, descripción y efecto*, así como los valores.

***Buena ** Mala * Nula

Tabla 6

Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (2015)				
Mecanismos	Definición	Instancias competentes	Descripción	Efecto
Iniciativa ciudadana	***	**	***	*
Referéndum	***	***	***	***
Plebiscito	***	***	***	***

⁵⁵ La creación del reglamento es consecuencia de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán dentro del expediente TEEM-JDC-028/2016. Con el reglamento se regula el procedimiento y autoridades responsables para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana.

Consulta ciudadana	***	***	***	*
Observatorio ciudadano	***	***	***	***
Presupuesto participativo	***	***	***	***
Consulta a pueblos indígenas	***	**	***	***

Fuente: creación propia, basada en los ejes de regulación de Balbuena Cisneros y Fragoso Lugo

Primeramente, debemos mencionar que la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, establece las siguientes disposiciones generales.

Las materias de excepción en materia tributaria o fiscal, ingresos o egresos del Estado con excepción del presupuesto participativo, por tratarse de un mecanismo de participación de egresos del presupuesto municipal.

Las instancias competentes es obligación de las autoridades a quienes corresponde su aplicación: al congreso, al gobernador, a los ayuntamientos, al Instituto y al Tribunal a través de cualquiera de sus órganos respecto al ámbito de su competencia. Estas autoridades establecerán las medidas necesarias para que funcionen de forma real, efectiva y democrática los mecanismos de participación ciudadana (art. 2). El derecho para hacer uso de los mecanismos de participación recaerá en los poderes del estado, órganos constitucionales autónomos, ayuntamientos y los ciudadanos.

El principal argumento de los mecanismos de participación ciudadana para el estado de Michoacán de Ocampo se encuentra en la Ley de Mecanismos de Participación ciudadana vigente, en el artículo 5to, en el cual enumera los instrumentos de participación ciudadana que son: la iniciativa ciudadana; el Referéndum, el Plebiscito, la Consulta Ciudadana, los Observatorios Ciudadanos, los Presupuestos Participativos, así mismo la misma ley en el artículo 73 regula la Consulta Ciudadana a los Pueblos Indígenas.

Las instancias competentes encargadas de organizar algunos de los mecanismos de participación como lo son: el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, el

observatorio ciudadano, el presupuesto participativo y la consulta a pueblos indígenas, por lo que los órganos del Estado presentaran ante el Instituto Electoral y este a aquellos el apoyo y auxilio necesarios para llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana que les corresponda. El Instituto Electoral tendrá como atribuciones:

Artículo 10 fracciones: I. Organizar el proceso de participación ciudadana que corresponda en términos de la Ley o aquél que sea solicitado por algún Órgano del Estado; II. Nombrar a los sujetos que se deba para participar en los procesos de participación, cuando corresponda; III. Efectuar, a través de quien determinen o designen para ello, el cómputo de la jornada, de realizarse; y, IV. En general, todos aquellos necesarios para el buen desarrollo y conclusión del mecanismo de participación ciudadana.

El Instituto deberá remitir proyecto de presupuesto al Congreso a través del Ejecutivo con una partida para llevar a cabo los mecanismos de participación (art. 10, último párrafo). Las solicitudes de mecanismos de participación que sea similares en contenido, materia e instrumento podrán ser acumuladas, para ejecutarlas en una sola consulta (art. 11). Los procedimientos de los cuales el Instituto conocerá será: el referéndum, el plebiscito, la consulta ciudadana, el observatorio, el presupuesto participativo y consulta a comunidades indígenas.

Las autoridades competentes para resolver conflictos por las resoluciones que se emitan con motivo de los mecanismos de participación ciudadana, podrán ser impugnados (art. 77) a través del recurso de apelación (art. 51 LJEPCM), juicio de inconformidad (art. 55 LJEPCM). Sin embargo, los medios de impugnación⁵⁶ solo podrán ser presentados por actos, acuerdos o resoluciones emitidas de procesos de referéndum y Plebiscitos. Los recursos podrán ser iniciados por el sujeto que haya solicitado los mecanismos de participación (art. 15, frac. III LJEPCM). Lo que deja sin mecanismos de impugnación al resto de los instrumentos de participación ciudadana contemplados en la LMPCM. Por lo cual, la iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, observatorio ciudadano, presupuesto participativo y consulta ciudadana

⁵⁶ Véase en:

http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_JUSTICIA_EN_MATERIA_ELECTORAL_Y_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_DEL_ESTADO_DE_MICHOAC%81N_30_de_junio_de_2014.pdf

para los pueblos indígenas, tiene como recurso de impugnación el Juicio para la Protección de los Derechos Político-electorales del Ciudadano (art. 73).

Tiene como restricción la participación de los partidos políticos, toda vez que los partidos políticos tienen la obligación de promover la participación política electoral y no la participación política no electoral, como lo son los mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, tiene la obligación de participar con las funciones de representación ciudadana que se les encomiende y ejercer sus derechos (art. 8).

Etapas del procedimiento de acuerdo con el tipo de mecanismo de participación dentro de los noventa días siguientes a que hayan sido aprobados o autorizados deberán de ser publicados en el Periódico Oficial del Estado y en dos de los diarios de mayor circulación estatal o regional, así como los resultados (art. 9 segundo párrafo).

Requisitos El Instituto comprobará la autenticidad de los documentos que comprueban el respaldo y apoyo de la solicitud de los mecanismos de participación, así como aprobará la idoneidad de los instrumentos solicitados (art. 12). Si reúne los requisitos previstos por la ley, en un plazo no mayor a 5 días hábiles siguientes a la presentación se notificará la admisión dentro de los siguientes 2 días, en caso de no cumplir con todos los requisitos, se prevendrá para que en el término de 5 días subsane lo observado, de no cumplir con el apercibimiento quedara sin efectos y no podrá ser presentada nuevamente en el mismo año (art.13). La progresividad de la ley se ve limitada al no permitir volver a presentar solicitud que no cumpliera en tiempo el apercibimiento que fuera hecho por autoridad competente. Los tiempos son muy cortos y los requisitos son amplios, por lo que violenta las disposiciones comunes mencionadas en el artículo 6° y los principios rectores de la ley. Con la apertura a nuevos mecanismos de participación que contempla la Ley de Mecanismos de Participación, las autoridades competentes para desarrollar los instrumentos pueden ser cualquiera que reciba financiamiento público u órganos del Estado, por lo que el Instituto notificara a la autoridad responsable para que, en un término de 5 días hábiles, presente su informe (art. 14).

Las atribuciones de garantizar el desarrollo de los instrumentos de participación ciudadana, difundir la cultura democrática participativa, promover la participación ciudadana por medio de los instrumentos de participación ciudadana informada y libre, así como dar certeza, eficacia y transparencia de los resultados de los instrumentos recaen en los órganos del Estado (art. 15).

No podrá autorizarse mecanismos de participación 12 meses previos a la jornada electoral y 60 días después de la conclusión del proceso electoral, salvo los mecanismos de iniciativa ciudadana, presupuesto participativo y consulta ciudadana a comunidades indígenas (art. 16).

La ley en análisis establece un concepto claro para la iniciativa ciudadana, tiene como elemento medular a los ciudadanos para que de manera directa participe en la creación de propuestas de iniciativas de ley ante el Congreso del Estado. También establece los sujetos facultados para resolver conflictos al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Establece los requisitos para presentar propuestas de iniciativas ciudadanas, así mismo señala las causas de procedencia e improcedencia dependerá de conformidad con los procedimientos y formalidad que establezca la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (art. 20). Sin embargo, la ley en mención data del 2013 y no contempla un procedimiento especial para las iniciativas ciudadanas, por lo cual no se tiene certeza del procedimiento que se seguirá. Además, no requiere de un porcentaje de respaldo ciudadano para que funja como medio de cohesión social.

La falta de claridad del órgano natural para iniciar procedimiento de iniciativas ciudadanas, obstruye el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, al ser una ley dirigida a la ciudadanía en general utilizar un vocabulario técnico entorpece una interpretación certera y objetiva de la ley. En el mismo sentido los efectos de las iniciativas ciudadanas son inciertos al no establecer un procedimiento y formalidades para la iniciativa ciudadana, el efecto es desconocido.

De lo anterior es que la tabla de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán en la fila de instancias competentes tienen de dos a tres

puntos ya que en algunos casos no son claras instancias competente, debido a que no menciona cuales autoridades son las encargadas y facultadas para organizar los mecanismos de participación ciudadana.

En el caso de del referéndum y del plebiscito la relación procedimental en cuanto a instancias competentes, requisitos, etapas del procedimiento, requisitos de solitud, las causas de improcedencia y efectos son similares y son regulados por la presente ley, en cuanto a la definición continúa siendo la misma que en la ley regulatoria de 2012. Además, el Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana de 2016 facilita aún más la su regulación y operación (arts. 29-42). La valoración de los ejes de regulación del referéndum y del plebiscito es de tres puntos en los cuatro ejes ya que cuenta con todos los elementos para la operatividad.

La consulta ciudadana en cuanto a su definición es confusa ya que dentro de la misma hace mención a el porcentaje requerido para que el efecto sea vinculatorio o de valoración. Las instancias competentes es cualquier autoridad administrativa, lo que la consulta ciudadana es un acto administrativo. Las causas de improcedencia serán porque la consulta fuere objeto de algún otro instrumento de participación ciudadana, también establece un procedimiento de concreción. A diferencia de los demás mecanismos de participación, la consulta opera en modalidades de encuestas generales o segmentadas, entrevistas, sondeos, cuestionarios dirigidos a quienes corresponda según la materia a consultar, foros, seminarios o reuniones públicas. Los efectos, las autoridades deben publicar los resultados, los cuales podrán ser vinculantes o no sin importar el resultado de la consulta, por ello la autoridad deberá de expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones (arts. 43-49). Por lo que resulta ser el mecanismo menos funcional en relación a los ejes de regulación, es así que tiene un punto en cuanto a efecto, y tres puntos en los ejes de definición, instancias competentes y descripción por encontrarse regulados en la legislación.

Los observatorios ciudadanos después de la reforma del 27 de abril de 2016⁵⁷, la operatividad del instrumento en análisis, la definición es clara, establece la materia objeto de proceso que es promover, analizar y construir propuesta de acciones entre los Órganos del Estado y los ciudadanos, también establece las instancias competentes para organizar y resolver conflictos, así como los sujetos de derechos para ejercer los mecanismos de participación ciudadana, en cuanto a etapas de procedimiento para la creación de observatorios ciudadanos es clara la legislación, además de establecer los requisitos para la integración de los mecanismos y el procedimiento de concreción, asignando las obligaciones y derechos de los sujetos que integren los observatorios ciudadanos (arts. 50-62), por lo cual se otorgan tres puntos en los cuatro ejes de regulación.

El presupuesto participativo establece legislativamente una definición, las instancias competentes al establecer a los ayuntamientos como promotores del instrumento y a el instituto como órgano coadyuvante para asesorar y organizar, además establece los sujetos facultados para solicitar el instrumento y las autoridades para resolver controversias, los efectos pueden ser en dos sentidos vinculatorio o para valoración dependiendo del porcentaje de participación en el mismo sentido (arts. 63-67). Por ello cuenta con tres puntos en los cuatro ejes de regulación.

En cuanto al consulta ciudadana para los pueblos indígenas cuenta con una definición la cual establece condiciones especiales para la consulta a los pueblos indígenas, las materias objeto del mecanismo no establece mayor restricción que aquella que vaya en contra de los derechos humanos y prevalece la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, las instancias

⁵⁷ El observatorio ciudadano fue reformado el 27 de abril de 2016 en los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58 y 60. Los artículos 54 y 58 establecían facultades para la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso del Estado de Michoacán la cual tenía la función de recibir solicitudes de ciudadanos para conformar observatorios ciudadanos, autorizar, desarrollar, vigilar y certificar los observatorios ciudadanos, así como autorizar la fusión o cancelación de observatorios ciudadanos, sin que la Comisión Legislativa tenga la facultad atribuida por la Constitución o la Ley orgánica y reglamentaria del poder legislativo. Las facultades y competencia para organizar, nombrar vigilar, evaluar y certificar la función del observatorio ciudadano depende el Instituto electoral del Estado de Michoacán de acuerdo a los artículos 98 Constitucional, 29 del Código Electoral del Estado y artículo 10 de la Ley de mecanismos de participación ciudadana.

competentes para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana son los mismos que para el resto de los mecanismos de participación ciudadana, también se encuentra regulada la descripción es decir los sujetos de derecho, las etapas para el procedimiento de dicho instrumento, los requisitos para la consulta deberá de ser libre e informada, el Instituto Electoral se regirá por principios endógenos, libre, pacífico, informado, democrático, equitativo y autogestionado, garantizado en todo momento los derechos humanos de los pueblos indígenas de acuerdo a la Constitución Federal, la Constitución Estatal e Instrumentos Internacionales (arts. 73-76). Por ello se le dan tres puntos en los cuatro ejes de regulación.

Cabe resaltar que la ampliación de los mecanismos de participación ciudadana contempla a los observatorios ciudadanos, los cuales podrán trabajar de manera conjunta con los órganos del estado para la presentación de propuestas que convengan para mejorar los resultados de dichos órganos, dentro de las propuestas que pueden surgir de esta integración es la propuesta de iniciativa de ley, decreto o reglamentos.

Conclusiones capitulares

La consolidación de las estrategias propuestas por Fox Quezada en el PND ha sido lenta, pero ha habido cambios significativos en pro de la participación ciudadana. Durante del periodo del 2000-2006 comienzan a presentarse cambios legislativos a nivel nacional y estatal, refrendando su compromiso con la participación ciudadana como medio de desarrollo democrático de cualquier nación. Relacionados con el acceso a la información, rendición de cuentas y transparencia, además es el primer referente a nivel federal en presentar reformas de estado relacionadas con el empoderamiento del ciudadano presentando iniciativas de reforma para la inclusión del referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

La evolución de la participación política no electoral a nivel federal y estatal es distinta, regularmente una reforma de índole federal es primera a la reforma estatal que adecua su normatividad para estar a la par del ámbito federal. Sin embargo, el

estado de Michoacán reformó su constitución reconociendo al plebiscito, el referéndum e iniciativa popular desde el 8 de noviembre del 2000, no es hasta la sentencia de Castañeda Gutman vs México que se reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 9 de agosto de 2012 para reconocer plebiscito, el referéndum e iniciativa popular que ya había incorporado Michoacán a su sistema 12 años antes.

Como podemos observar los cambios constitucionales y legislativos no van a la par, sin embargo, si son consecuencia una de la otra. Los procesos de cambio pueden darse por dos causas: por movimientos sociales o por cambios legislativos. En este caso los cambios en la visión de la participación política no electoral en el estado comienzan con reformas legislativas

Cabe mencionar que las leyes que regulan los instrumentos de participación se encuentran algunas diferencias ya que en Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán (2012) establecía que las figuras que regulaba atendían al principio de acto de trascendencia, también enlistaba las autoridades que en el ámbito de su competencia eran responsables. Así mismo, establecía las materias de las cuales podían ser objeto de plebiscito y referéndum, situación distinta en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán (2015), tal vez con el objeto de no dejar fuera ninguna autoridad al mencionar órgano del estado y no limitar las materias susceptibles de proceso para su ejercicio. Sin embargo, estas leyes en cuestión van enfocadas no solo a autoridades sino en gran parte a la ciudadanía. El principal objetivo que debe de perseguir cualquiera de las leyes en mención es el fácil entendimiento de las mismas para que cualquiera pueda entender como ejercer el instrumento que desee. En relación a la solicitud del referéndum y plebiscito a una sola ocasión en caso de cumplir con los requisitos será desechada y no podrá ser presentada el mismo año, lo que genera incertidumbre ya que la aprobación o rechazo de los actos o decisiones de los órganos del estado comenzaran a ejercerse por lo cual resulta risorio que se tenga esta restricción.

En el caso de la iniciativa ciudadana la falta de claridad y la inexistencia de un procedimiento especial para el procedimiento de iniciativa ciudadana, los únicos datos precisos son los requisitos de la solicitud la cual será analizada por el Congreso, el cual emitirá respuesta, sin que esta sea precisa en tiempos de respuesta por parte de la autoridad responsable, solo enuncia la improcedencia por el incumplimiento de los requisitos, tampoco expresa cual será el procedimiento que se llevaría en caso de proceder la iniciativa popular.

El congreso como órgano de poder político, no puede ser un órgano imparcial para la toma de decisiones, al no tener un representante que sostenga un posicionamiento al interior del congreso en la comisiones y mesas técnicas para la discusión de las iniciativas ciudadanas, carecen de poder, además que contrario a los otros dos instrumentos no establece porcentaje de apoyo ciudadano, que pudiera ser en determinado momento el poder de cohesión social.

Cabe resaltar que la reforma del 2015 y 2016 a la Ley de mecanismos de participación ciudadana del estado de Michoacán, faculta al Instituto Electoral del Estado para regular la operatividad del plebiscito, referéndum, consulta ciudadana en cualquiera de sus modalidades y observatorio ciudadana.

En la ley de participación ciudadana de 2012 si bien no contemplaba a la consulta ciudadana menciona reiteradamente “la consulta a la ciudadanía, consulta ciudadana, consulta pública” establecía que la consulta ciudadana pueda utilizarse en conjunto con el referéndum y plebiscito ya que el objeto de estos dos mecanismos de participación es consultar por medio de una pregunta o varias preguntas a la ciudadanía para que *exprese su aprobación y rechazo sobre actos de decisión del Gobernador o del Ayuntamiento (plebiscito) o la aprobación o rechazo a leyes o decretos que expida el Congreso; a los decretos, reglamentos, ordenes, acuerdos y circulares de observancia general que contenga disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador, bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los ayuntamientos* (referéndum) dependiendo del caso, sin embargo, en la Ley de mecanismos de participación ciudadana establece que la consulta ciudadana *solo podrá ser convocada cuando la pregunta no fuere objeto*

de ningún otro mecanismo de participación (art. 44), además considera modalidades para el ejercicio de la consulta ciudadana.

La consulta ciudadana y el observatorio ciudadano no genera un egreso mayor que a los operativos propios del Instituto Electoral, por contar con el capital humano e infraestructura para su función.

Podemos observar tres etapas de la evolución de la participación política no electoral en Michoacán, la primera es la reforma constitucional del 8 de noviembre del año 2000 al artículo 8 en el que se insertan las figuras de plebiscito, el referéndum e iniciativa popular. La segunda etapa es la promulgación de leyes secundarias para la regulación de dichas figuras, la primera la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo de 2012 y el Reglamento para la Organización de los procedimientos de referéndum y plebiscito, a que se refiere la ley de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo, promulgada el 16 de mayo de 2012. La tercera y última etapa de evolución de la participación política no electoral es la reforma del 18 de noviembre de 2015 adición al artículo 8° donde se adicionan mecanismos de participación de consulta ciudadana, observatorio ciudadano, presupuesto participativo y consulta ciudadana para los pueblos indígenas, que tiene como resultado la abrogación de la ley (2012) y reglamento (2012), para dar paso a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, promulgada el 8 de septiembre de 2015 la cual sufrió algunas reformas 29 de septiembre de 2015 artículo 4 fracción VII, 27 de abril de 2016, artículos 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58 y 60, derogado artículo 56, así como el Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de Michoacán del 9 de diciembre de 2016.

Capítulo IV. Análisis de fortalezas y debilidades del actual marco jurídico en materia de mecanismos de participación ciudadana legislados en el estado de Michoacán

En este cuarto capítulo de análisis de fortalezas y debilidades del actual marco jurídico en materia de mecanismos de participación ciudadana legislados en el estado de Michoacán estudiaremos algunos ejemplos que se han suscitado en relación a participación política no electoral. A pesar de la opacidad en la operatividad de algunos de los instrumentos analizados en el capítulo anterior, el deseo de la ciudadanía de formar parte en la toma de decisiones al interior de los órganos del Estado va en ascenso. Por lo cual, este capítulo está destinado al estudio de las solicitudes de los ciudadanos para el ejercicio de los instrumentos de participación que se han suscitado en el Estado. También nos apoyaremos en la Escalera de Participación de Sherry Arnstein, para catalogar los mecanismos de acuerdo con la escala de empoderamiento ciudadano.

Una de las fuentes de información principales de este capítulo proviene del acceso a la información y la transparencia por parte de los Órganos del Estado es una herramienta esencial para el ejercicio de la participación ciudadana, un ciudadano sin la información correcta es un ciudadano menos para la sociedad.

A continuación, analizaremos cada uno de los instrumentos de participación que regulados en el estado.

De acuerdo con la escalera de Sherry Arnstein la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán, se encuentra en el nivel de no-participación, en los peldaños de la manipulación y terapia ya que la ley solo sirvió para simular un avance en el empoderamiento del ciudadano, no se tiene registro del uso de alguno de los mecanismos de participación que regula durante el tiempo de su vigencia, por lo que engaña a la ciudadanía bajo el precepto de una participación activa simulada. A pesar de que faculta al Congreso, el Gobernador, los Ayuntamientos y los Ciudadanos para solicitar se someta a referéndum, plebiscito, así como la iniciativa ciudadana, los órganos del estado no solicitaron ningún instrumento, es de

resaltar que la ley es producto del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo tenían conocimiento de la ley. Sin embargo, fueron omisos, por lo que simula el empoderamiento ciudadano. Si bien los ciudadanos tienen el derecho de solicitar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, puede quedar en el supuesto de ignorancia de la ley, falta de interés, desafección democrática, entre otras por lo cual no se ejerció ningún mecanismo de participación.

4.1. Referéndum y plebiscito

La regulación del plebiscito y del referéndum en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de Michoacán de Ocampo (2015), el referéndum tiene por objeto el aprobar o rechazar un acto o decisión del Gobernador o de los ayuntamientos que se considere trascendental para la vida pública y el interés social. El plebiscito tiene por objeto aprobar o rechazar un decreto o reglamento emitido decretos que expida el Congreso; a los decretos, reglamentos, órdenes, acuerdos y circulares de observancia general que contengan disposiciones sobre asuntos administrativos que expida el Gobernador, así como los bandos de gobierno o los reglamentos que emitan los ayuntamientos cada uno en el ámbito de su competencia.

Si bien el plebiscito y el referéndum tienen la función de aprobar o rechazar una norma o una decisión, en si es un procedimiento de consulta a la ciudadanía ante un acto de trascendencia que puede causar un beneficio o un perjuicio directo, indirecto de manera importante y que afecta a una gran parte de la población en el estado o en una región.

Otro punto importante es la cuestión presupuestal, para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana: el referéndum y el plebiscito requieren que el Instituto Electoral de Michoacán incluya en su Proyecto Presupuesto Egresos un apartado destinado estrictamente para la realización de dichos procedimientos.

Fundamento legal: Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial el 8 de septiembre de 2015:

Artículo 10. Los Órganos del Estado deberán prestar al Instituto y éste a aquellos el apoyo y auxilio necesarios para llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana que les correspondan. El Instituto deberá incluir y aprobar dentro del Proyecto de Presupuesto que remita al Congreso a través del Ejecutivo, un apartado específico destinado a la realización de aquellos mecanismos que sean de su competencia conforme a la presente ley; los demás Órganos del Estado, deberán disponer de su presupuesto los recursos necesarios para llevar a cabo los instrumentos necesarios que les correspondan.

Artículo 16. Doce meses previos al día de la jornada electoral y sesenta días posteriores a la conclusión del proceso electoral respectivo, no podrán autorizarse ni celebrarse mecanismos de participación ciudadana alguno, salvo lo dispuesto en el capítulo primero y quinto del Título Segundo, así como el capítulo primero y segundo del Título Tercero previstos por esta Ley.

Es así que el Instituto Electoral debe de presentar un proyecto respecto de los recursos que habrán de destinarse a los mecanismos de participación, el cual será remitido al Congreso del Estado a través del Poder Ejecutivo.

La operatividad del plebiscito y del referéndum dependen de su funcionamiento del presupuesto asignado anualmente para su ejercicio. Es por ello, que a continuación se presenta un cuadro donde se establecen montos presupuestarios anuales para el Instituto Electoral del Estado, la primera fila hace referencia del año, la segunda fila es el presupuesto para operación del propio instituto, en algunos casos un aumento cuando es año electoral y la segunda fila corresponde el presupuesto anual autorizado para el ejercicio de los mecanismos de participación.

Tabla 7

Presupuesto anual asignado por el IEM para el ejercicio del plebiscito y el referéndum						
Año	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Presupuesto anual	204,376,743	224,376,743	535,132,730	99,876,056	94,876,056	91,936,977
Proyecto de presupuesto para el ejercicio del plebiscito y referéndum	37,344,515.31	261,647,588.22	En año electoral no se considera	35,833,157.28	32,473,491.58	Sin presupuesto

Tabla 7.1.

Año	2011	2010	2009	2008	2007	2006
Presupuesto anual	335,782,861	70,475,439.00	64'613,454	58,761,652	228'611,175.76	45,579,921
Presupuesto asignado para el ejercicio del plebiscito y referéndum	Sin presupuesto					

Tabla 7.2.

Año	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Presupuesto anual	35,996,133	197,302,143	39,078,118	21,963,599		
Presupuesto asignado para el ejercicio del plebiscito y referéndum	Sin presupuesto					

Fuentes: la tabla es de propia creación con datos obtenidos del acceso a la información 00359817. Nota: las casillas de color azul representan los años de elecciones locales o concurrentes, en estos años es notable el incremento presupuestal.

De acuerdo al acceso a la información 00359817 *los recursos del proyecto de presupuesto solo serán asignados o entregados al Instituto Electoral en caso de que se lleven a cabo.*

En las tablas 7, 7.1. y 7.2. se encuentran los presupuestos anuales de los últimos 17 años asignados al Instituto Electoral del Estado y el monto presupuestado para el caso de los ejercicios de mecanismos de participación.

El proyecto de presupuesto anual para el ejercicio de plebiscito y referéndum ha sido presentado ante el Consejo General de Instituto Electoral del Estado, a partir del año 2013, debido a que es hasta enero de 2012 que es publicada la Ley de Participación Ciudadana (arts. 15 y 53) y posteriormente el 8 de septiembre de 2015 la Ley de mecanismos de participación ciudadana del estado de Michoacán de Ocampo (arts. 10 y 16). Es por ello, que al no estar obligada la autoridad competente a presentar el proyecto de presupuesto previo a estas dos leyes no había ordenamiento que obligara al Instituto Electoral a presentar proyecto anual al Congreso del Estado para llevar a cabo los instrumentos de participación de

plebiscito y referéndum. Así mismo de los años 2000 y 2001 no fue posible encontrar los montos destinados para el Instituto.

El plebiscito y el referéndum son dos de los instrumentos de participación inscritos en la Constitución del Estado desde el 2000 y regulados desde 2012, pero no han sido ejercidos por la ciudadanía, ni por las autoridades. De acuerdo con la contestación de solicitud de acceso con número de folio 00314317, por parte del Instituto Electoral del Estado de Michoacán

A la fecha de la presente contestación, no se han presentado solicitudes ciudadanas a este Instituto Electoral de Michoacán, respecto a la celebración de los mecanismos de participación ciudadana referentes al plebiscito y referéndum.

De lo anterior podemos observar que la cultura de la participación política no electoral a pesar de estar inscrita en nuestra constitución desde el año 2000, no es hasta promulgación de la ley secundaria en el año 2012, que las autoridades asignan un presupuesto tentativo para el ejercicio de máximo dos mecanismos de participación anualmente. Uno de los principales problemas que se presenta ante el Proyecto de Presupuesto es que, al no proporcionar este recurso al Instituto Electoral de Michoacán, estos se encuentran limitados a realizar cualquier mecanismo de participación que sea solicitado cualquiera de los facultados para ello, es decir el Gobernador; el Congreso, uno o varios diputados; los Ayuntamientos y los ciudadanos. El presupuesto anualmente asignado al Instituto es utilizado para mantener la estructura del mismo y cuando es año electoral para organizar las elecciones, llevar un registro de los ciudadanos con edad de votar, y vigilar el proceder de los partidos políticos. También es cierto que anualmente destinan parte de su presupuesto para el mantenimiento de los partidos políticos a pesar de no ser año electoral, por lo cual, queda en rezago la disponibilidad de recurso para el ejercicio de los mecanismos que es competente el Instituto. Por lo que las autoridades tienen pendiente establecer un presupuesto disponible y no como proyecto, para el ejercicio de los mecanismos de participación, si bien es cierto el funcionamiento del plebiscito y del referéndum representan un costoso alto, es necesario buscar alternativas más baratas para su funcionalidad. Se dice que realizar un referéndum o un plebiscito es igual de caro que efectuar una elección

popular. Pero no se cuenta con una cifra de la cantidad aproximada para realizar la consulta de plebiscito o referéndum ya que no se tiene ningún antecedente.

Por último, en la tabla 7, en el año 2016, el presupuesto anual es menor al presupuesto para el ejercicio del plebiscito y referéndum, por una diferencia de 37,270,845.22, lo que nos llama la atención pudiendo ser un error humano al momento de contestar el acceso a la información o que el proyecto si fuera mayor a al presupuesto anual, lo que nos genera otra duda ¿para qué proponer un proyecto de presupuesto para el ejercicio del plebiscito y referéndum si no se va a ocupar?

Sin embargo, estos instrumentos han sido inoperantes en la legislación, a pesar de que cuentan con una buena regulación para su funcionamiento, principalmente por el presupuesto que requiere para su funcionamiento. Es por ello que podemos clasificar a estos mecanismos de participación en el nivel de *no-participación* en los peldaños de *manipulación y terapia* de acuerdo con la Escalera de Participación de Arnstein, ya que no genera ningún cambio en el status quo de Michoacán.

4.2. Observatorio Ciudadano

La existencia de regulación en materia de participación política no electoral se vuelve una herramienta de la ciudadanía para intervenir y participar en las decisiones públicas. Ante la apertura de nuevas figuras de participación la inquietud por ejercerlas no se hizo tardar. El observatorio ciudadano fue el primero de los instrumentos de participación en ser utilizado por la ciudadanía michoacana

El observatorio ciudadano es un instrumento relativamente nuevo en la legislación de Michoacán con su inclusión en 2015. El observatorio ciudadano tiene por objeto abrir un espacio para cualquier ciudadano interesado en participar en la construcción de propuestas, análisis de objetivos y especializados sobre las acciones y omisiones de un órgano del estado de manera honorífica, el observatorio debe de ser integrado con un mínimo de tres personas, por lo cual cualquier órgano

o institución que reciba presupuesto público podrá ser objeto de observatorio ciudadano.

El pasado 17 de abril del año 2016 los ciudadanos Alejandrina Rodríguez López, Isabel Arguello Páramo y Jorge Alejandro Gutiérrez solicitaron la integración del “Observatorio Ciudadano por el Ayuntamiento de Morelia” a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales y de Participación Ciudadana del Congreso del Estado de Michoacán.

Sin embargo, la Comisión en mención fue omisa en relación la solicitud presentado por los ciudadanos, por ello presentaron juicio para la protección de los derechos político-electorales. De acuerdo a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán expediente TEEM-JDC-021/2016 de fecha 4 de mayo de 2016 establece una cronología de hechos, etapas procesales y estudio de fondo que a continuación serán analizados.

Ante la solicitud presentada ante la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales y de Participación Ciudadana del Congreso del Estado el 17 de marzo de 2016 la representante Alejandrina Rodríguez López, presentó solicitud de constitución del observatorio solicitado el 30 de marzo del mismo año, para que la Comisión indicara el lugar, la fecha y la hora para la constitución del observatorio, debido a que de acuerdo a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán promulgada el 29 de septiembre de 2015 en su artículo 13 establece que los órganos del estado tienen un plazo de 5 días para la admisión de solicitudes, 2 días más para notificar y un plazo de 5 días en casos de prevenciones en la solicitud.

Ante la falta de respuesta de la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales y de Participación Ciudadana del Congreso del Estado, los ciudadanos solicitantes para la integración del observatorio presentaron ante el Congreso del Estado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra la falta de respuesta de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del

propio Congreso con fecha 8 de abril de 2016. Mismo que fue turnado al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán con fecha 11 de abril de 2016.

El 15 de abril del 2016 el Tribunal inició la sustanciación del medio de impugnación por lo cual recibió, registro y turno a ponencia bajo el expediente TEEM-JDC-021/2016. Con fecha 19 de abril de 2016 dentro de las etapas procesales del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, una vez turnado el expediente al magistrado ponente, este da vista a las partes para que manifiesten lo que a sus intereses convenga y remitan informe circunstanciado, así como copia certificada de los escritos presentados por los promoventes en relación a la solicitud de constitución del observatorio ciudadano. Para ese momento ya estaba en proceso la reforma a la Ley de Mecanismos de participación ciudadana en los numerales relativos a los observatorios ciudadanos, debido a falta de pericia de nuestros legisladores que aprobaron dicha ley en septiembre de 2015. Otorgó la atribución a la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso del Estado, sin que esta comisión como parte del órgano legislativo tenga como facultad principal la de aplicar las normas y principios jurídicos, puesto que tiene su función principal es crear normatividad para regular derechos y obligaciones del hombre y no la aplicación de las mismas. Por lo cual, el tribunal solicita la exposición de motivos de la reforma a la Ley de Mecanismos de Participación del Estado y que informara si había dado respuesta a los promoventes y, por último, se requirió información respecto a la publicación de la reforma a la ley antes mencionada al Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Para el 25 de abril de 2016 las anteriores solicitudes hechas por el tribunal fueron cumplidas en tiempo y forma por la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso del Estado y el Director del Periódico Oficial del Gobierno del Estado al igual se tuvieron a los actores haciendo manifestaciones. El tribunal ordena dar nueva vista a los promoventes para que de considerarlo necesario manifiesten lo conducente. En este momento procesal es admitido el juicio para la protección de los derechos político-electorales.

La reforma a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán en relación a los observatorios ciudadanos fue publicada por el Periódico Oficial del Estado el 27 de abril del año 2016, razón por la cual el Director del Periódico informó al Tribunal respecto de la publicación mediante oficio D.P.O/591/2016.

Una vez que no existían diligencias pendientes ni pruebas por desahogar el 4 de mayo del 2016 el Magistrado Instructor ordenó cerrar la etapa de instrucción, para dar paso a dictar solución del medio de impugnación en cuestión.

Una de las principales consideraciones que hace el Tribunal Electoral del Estado considera primeramente que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano por la falta de respuesta para la conformación del observatorio ciudadano por el Ayuntamiento de Morelia. Además, considera que es procedente porque en la legislación del estado de Michoacán no prevé algún medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la protección de derechos político-electorales.⁵⁸

Por lo anterior el Tribunal aduce el agravio y pretensión del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano TEEM-JDC-021/2016 en el siguiente argumento:

...la omisión por parte de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso del Estado de Michoacán, de darles respuesta tanto a su solicitud de conformación de observatorio ciudadano, que presentaron ante dicha autoridad desde el pasado dieciséis de marzo del año en curso; así como a su petición de constitución del observatorio ciudadano solicitada mediante escrito de treinta del mismo mes y año p. 9.

Se ordene a quien corresponda se emita respuesta y se constituya el Observatorio Ciudadano pedido en términos de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo

⁵⁸ El fondo y forma del escrito de medios de impugnación en materia electoral no es obligatorio transcribir los hechos y agravios de los que se hacen valer los promoventes (Ley de justicia en materia electoral y de participación ciudadana del estado de Michoacán de Ocampo, art. 32: 2014), por lo cual, el órgano jurisdiccional debe de examinar e interpretar la demanda para identificar los agravios sostenido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 2ª./J.58/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, XXXI, mayo de 2010, de la Novena Época, página 830.

Por lo cual, el fondo del escrito de impugnación recae en que la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso violentado el derecho de petición, ya que a toda pregunta recae una respuesta, a pesar de que la facultad para autorizar la constitución de los observatorios ciudadanos estaba mal implementada, el derecho a obtener una respuesta en cualquier sentido recaía en la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso. Es así, que los artículos 8º y 35, fracciones III y V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 1, 2, 5, fracción V, 6, 7, 50, 56 y 58 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo consignan el derecho petición, el derecho a participar de manera individual o colectiva en la formulación, ejecución y evaluación de los programas, políticas, actos de gobierno y ordenamientos jurídicos; y el derecho a conformar observatorios ciudadanos.

El derecho de petición establece esencialmente que todos los funcionarios y empleados públicos deben de dar respuesta a las solicitudes hechas de manera pacífica y respetuosa lo que conlleva a una respuesta y notificación respetuosa al promovente.

De acuerdo al análisis realizado al expediente TEEM-JDC-021/2016 uno de los errores cometidos por la Comisión de Asuntos Electorales y participación Ciudadana del Congreso del Estado fue no haber dado respuesta en tiempo y forma a la solicitud de realizada pro Alejandrina Rodríguez López, Isabel Arguello Paramo y Jorge Alejandro Gutiérrez Mota. Otro, una vez realizada la reforma a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán en relación a los observatorios ciudadanos no consideró subsanar su omisión ni dar solución al problema planteado en los artículos transitorio. La Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado mandata a los órganos del estado a remover los obstáculos que impidan o dificulten de forma real, efectiva, democrática y pleno el ejercicio de los ciudadanos a participar por medio de los instrumentos no electorales la autoridad en este caso la Comisión en referencia continuó vulnerando

el derecho de petición y el derecho de participar en la vida política, económica, cultural y social del Estado.

Por lo cual resuelve el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán sentencia a que en un plazo de 3 días contando a partir de la notificación la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso emita respuesta clara y fehaciente a la solicitud presentada el 17 de marzo del 2016.

Con fecha 2 de junio de 2016 el Tribunal Electoral acordó en pleno el incidente de cumplimiento de sentencia TEEM-JDC-021/2016, como parte de las atribuciones del tribunal es verificar el cumplimiento de la sentencia, constato la realización de los siguientes actos:

Emitidos mediante constancias que hizo llegar la Presidenta de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana del Congreso del Estado de Michoacán

a. Que el nueve de mayo del año en curso, la autoridad responsable emitió el “ACUERDO RELATIVO A LA SOLICITUD DE CONSTITUCIÓN Y ACREDITACIÓN DE OBSERVATORIO CIUDADANO PARA EL AYUNTAMIENTO DE MORELIA, SUSCRITO POR LOS CC. ALEJANDRINA RODRÍGUEZ LÓPEZ, ISABEL ARGUELLO PÁRAMO Y JORGE ALEJANDRO GUTIÉRREZ MOTA” (fojas 344 a 353).

b. Asimismo, que el once de mayo siguiente, se notificó dicho acuerdo a Alejandrina Rodríguez López, Isabel Argüello Páramo y Jorge Alejandro Gutiérrez Mota, tal como se desprende de la copia simple del oficio de notificación CAEPC 32/2016 (foja 354).

c. Y, que como ya se mencionó, la Comisión responsable informó sobre lo anterior a este Tribunal el mismo once de mayo del año en curso, a través de su oficio sin número que fue presentado en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional (foja 343)

Hasta mayo de 2017 de acuerdo al listado de registro de observatorios ciudadano del Instituto Electoral del estado de Michoacán, solo se tiene acreditado un observatorio ciudadano conformado por Alejandrina Rodríguez López, Isabel Arguello Páramo y Jorge Alejandro Gutiérrez Mota que observa al Ayuntamiento de Morelia, fue acreditado el 13 de julio e instalado el 22 de julio ambos de 2016.

De acuerdo a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán artículo 55 y Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de Michoacán artículo 104 establecen que:

Poder Ejecutivo a través de sus dependencias, el Poder Legislativo y los Ayuntamientos, deberán emitir dentro de los treinta días a partir del inicio de su administración convocatoria pública para la integración de su observatorio ciudadano correspondiente, garantizando la publicidad.

El Consejo del Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos y este Instituto, dentro de los treinta días hábiles contados a partir de que se renueve su Titular, emitirán convocatoria pública para la integración del Observatorio Ciudadano respectivo, debiendo garantizar su publicidad en términos de Ley.

También considera que, a pesar de no existir convocatoria por parte de dichos órganos del estado, los ciudadanos podrán solicitar al Instituto Electoral del Estado la conformación de un observatorio del órgano del Estado que sea su interés (LMPCEM, art. 53).

De acuerdo la contestación de acceso a información número 00314317 en el primer trimestre del 2017, fueron emitidas las siguientes convocatorias:

Tabla 8

Observatorios ciudadanos 2017	
Listado de convocatorias emitidas 2017	Listado de solicitudes para la integración de Observatorios Ciudadanos, en orden de presentación
Poderes del Estado de Michoacán de Ocampo: Poder Ejecutivo. Poder Legislativo Órganos Constitucionales Autónomos: Instituto Electoral de Michoacán. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.	Poderes del Estado de Michoacán de Ocampo: Poder Ejecutivo Poder Legislativo Órganos Constitucionales Autónomos: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.
Ayuntamientos del Estado de Michoacán de Ocampo: I. Aguililla. XVII. Numarán. II. Angangeo. XVIII. Paracho. III. Apatzingán. XIX. Peribán. IV. Briseñas. XX. Purépero. V. Chavinda. XXI. Queréndaro. VI. Coeneo. XXII. Quiroga. VII. Copándaro. XXIII. Senguio. VIII. Hidalgo. XXIV. Tangancícuaro. IX. Indaparapeo. XXV. Tiquicheo. X. Jiménez. XXVI. Tlalpujagua. XI. Jungapeo. XXVII. Tzintzuntzan. XII. Lagunillas. XXVIII. Tzitzio. XIII. Los Reyes. XXIX. Yurécuaro. XIV. Madero. XXX. Zacapu. XV. Nocupétaro. XXXI. Zamora XVI. Nuevo XXXII. Zitácuaro Parangaricutiro	Ayuntamientos del Estado de Michoacán de Ocampo: Ayuntamiento de Hidalgo Ayuntamiento de Zamora Ayuntamiento de Pátzcuaro Ayuntamiento de Chavinda Ayuntamiento de Tangamandapio

Fuentes: la tabla basada en la información recibida del acceso a la información folio 00314317

A pesar del tropezado primer ejercicio de observatorio ciudadano, ha sido el instrumento de mayor solicitud ante los órganos del Estado.

Como podemos observar en el reciente ejercicio de los órganos del estado de cumplir con la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana de Estado de Michoacán la afluencia de convocatorias emitidas por estos entes da un total 37 convocatorias de los 227 órganos del estado obligados (INAI: 2017, web), representa un 16.29% de la totalidad a dos años de haber ser promulgada la ley en mención.

El 16.29% sólo representan el número de convocatorias emitidas por los órganos del estado, ya que hasta este momento de la investigación aún no se tienen autorizados su constitución, aunado a que de este 16.29% sólo el 9 de las convocatorias obtuvieron respuesta por parte de la ciudadanía. Es decir, sólo el 3.96% tuvieron éxito en la concreción de acreditación del observatorio en cuestión.

Lo anterior representa que sólo el 16.29% de las autoridades cumplieron con su obligación de promover, incentivar y ejercitar los mecanismos de participación. En cuanto a la ciudadanía la participación es mínima a pesar de contar con formas distintas a participación político electoral.

El funcionamiento de este mecanismo de participación ha funcionado con mayor facilidad, debido a que se cuentan con las instancias competentes y no es necesario erogar para la creación de dichas instancias que es el Instituto Electoral del Estado. Debido a que es un cargo honorífico tampoco se gasta en nómina y como es un ejercicio continuo el observar, reflexionar, analizar y construir las formulaciones, evaluaciones de las políticas, programas y decisiones de los órganos del estado tampoco se requiere infraestructura administrativa para su funcionamiento. Es por ello que hasta este momento en el estado de Michoacán es el mecanismo de participación ciudadana de mayor funcionalidad.

De acuerdo a la escalera de participación ciudadana de Arnstein, el observatorio ciudadano se encuentra en el peldaño *de Asociación* de la clasificación de grados

de *poder ciudadano* ya que la comunicación es más cercana entre el ciudadano y el gobernante. Mediante los observatorios ciudadanos, estos pueden colaborar en la creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Para que los observatorios ciudadanos sean realmente instrumentos de empoderamiento del ciudadano requieren de una fuerte vinculación con las autoridades, que el diálogo sea abierto y constante. Así como, se cumpla con las funciones que se trazaron al momento de su creación.

Además, los observatorios ciudadanos deben de ser un canal para proponer soluciones y no un medio para demandar soluciones, más bien busca obtener cambios, a través de la colaboración entre ciudadanos y autoridades. También las autoridades deben de dar respuesta a las solicitudes de los observatorios para resolver las inquietudes, sugerencias y escuchar las aportaciones de los ciudadanos. Al no existir esta nueva relación entre el ciudadano y las autoridades de los órganos del estado, se vuelve inoperante la función para que fueron creados los observatorios ciudadanos.

4.3. Consulta a pueblos indígenas

Michoacán es un estado pluricultural, por lo cual los órganos del estado tienen la obligación velar y hacer valer los derechos de su población. Uno de los casos más sonados a nivel nacional es el del Municipio de San Francisco Cherán (acuerdo IEM-CEAPI-07/2016), el cual acude al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que se le reconozca el derecho a la autodeterminación, autonomía y autogobernarse bajo el sustento Constitucional y legal que amparan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas. Este es el primer caso en Michoacán de autonomía de un pueblo indígena, sin embargo, se trata de un tema de participación

política electoral es decir que la comunidad indígena elija a sus representantes por medio de sus usos y costumbres para conformar el Consejo Mayor⁵⁹.

La consulta a comunidades y pueblos indígenas implica que participen de manera efectiva en todas las decisiones que les afecte.

La demanda social de la comunidad de San Francisco Cherán versaba en los problemas de inseguridad y desconfianza que tenían hacia las instituciones municipales existentes en dicho municipio, por lo cual se negaron a celebrar el proceso electoral de junio de 2011.

Es así que la comunidad indígena de San Francisco Cherán da inicio a un proceso trascendental para la forma de gobierno existente. Con este antecedente da inicio al reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Michoacán.

Tras el reconocimiento de la autodeterminación, autogobierno y autonomía del pueblo indígena de San Francisco Cherán, lo subsecuente es consultarlos de manera previa, libre e informada sobre asuntos que les afecte. Ya que es reconocido como pueblo indígena. Es por ello, que deben de ser consultados a partir de su reconocimiento de autodeterminación.

De tal forma que el 11 de julio de 2016 en el Congreso del Estado dentro de la Legislatura LXXIII el Diputado Pascual Sígala Páez presentó la iniciativa para la expedición de una nueva Ley Orgánica Municipal. Dicha iniciativa afecta a la cosmovisión de las comunidades indígenas, por lo cual deben de ser consultadas.

Para dicha iniciativa el Diputado Sígala realizó cinco foros regionales de participación en las ciudades de Apatzingán, Zitácuaro, Vista Hermosa, Pátzcuaro y Morelia, a fin de promover la renovación de la ya mencionada ley (Proyecto de Iniciativa de Decreto 218 por el que se expide la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; Sección Décima del POF).

⁵⁹ Consejo mayor: es la autoridad reconocida por la comunidad indígena de San Francisco Cherán, basado en sus sistemas normativos internos.

Sin embargo, no consideró la consulta a las comunidades indígenas integrantes del estado de Michoacán, lo cual ataca a tratados internacionales, protocolos de actuación, a la propia Constitución Política Federal y Estatal.

También, el pasado 29 de julio de 2016 el Instituto Electoral del Estado de Michoacán realiza consulta ciudadana indígena, por solicitud del Consejo Mayor del Gobierno Comunal del Municipio de Cherán sobre la iniciativa del Ley Orgánica para el Estado de Michoacán (acceso a la información 00031417).

Ante dicha solicitud el Consejo General del Instituto Electoral del Estado dio respuesta al Consejo Mayor Comunal del Municipio de Cherán, para que se realice la consulta previa, libre e informada respecto a la iniciativa de proyecto de Ley Orgánica del Estado de Michoacán de Ocampo. Para lo cual, se dio inicio a las reuniones de trabajo con los diferentes actores políticos (Diario abc de Michoacán; 11 de agosto, 2016, web).

La consulta ciudadana a pueblos indígenas tiene sus pros y sus contras, como es cierto se tiene una deuda histórica con estos grupos minoritarios, debido a la constante discriminación que han vivido. Sin embargo, para el caso concreto de Cherán rompe con los elementos constitutivos la soberanía y gobierno del estado de Michoacán, debido a que el Tribunal pondera más importante la autodeterminación, autogobierno y autonomía de San Francisco Cherán, es decir, los derechos de unos cuantos son superiores al resto de la población Michoacán. Así como con los elementos territorio y población, ya que se encuentran dentro del estado, sin regirse por la norma estatal, rompe con la estructura de la administración pública y solo admitir ciertos beneficios como aquellos relacionados en cuestión presupuestaria.

Si bien el caso de Cherán es un precedente importante en materia de autonomía de los pueblos indígenas, debemos de recordar que el hombre por naturaleza es político, por lo que de manera natural crea elites o cotos de poder en su organización social, por lo cual los abusos de poder están latentes.

Más allá del reconocimiento de autogobierno, autodeterminación y autonomía de Cherán, se trata de la autogestión presupuestaria, sin responsabilidades de comprobación de gastos.

Además, de los beneficios enunciados a la comunidad autónoma, como parte de la discriminación positiva que gozan ante cualquier norma o reglamento que afecte la cosmovisión de los pueblos o comunidades indígenas deben de ser consultados de acuerdo a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, lo que se vuelve inoperante, debido a que cada grupo tienen una cosmovisión distinta y crear una ley que regule todas las comunidades indígenas es imposible. Tendrían que crear una ley particular para cada población indígena.

4.3.1. Caso San Francisco Pichátaro vs Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán

El caso preciso de San Francisco Pichátaro consiste primeramente en que es una comunidad del Municipio de Tingambato, Michoacán ubicado entre la ciudad de Uruapan y Pátzcuaro, cabe resaltar que está formado de una población pluricultural, en el lugar se habla *una variante lingüística del purépecha, de la agrupación lingüística del tarasco y de la familia lingüística Tarasca* (SUP-JDC-1865/2015, 2016: p. 36). San Francisco Pichátaro representa el 35.5% de población del municipio de Tingambato, con una población minoritaria de población indígena.

El problema que se presentó en la comunidad indígena de San Francisco Pichátaro consiste en que...*la Comunidad Indígena de San Francisco Pichataro es la única del Estado de Michoacán a la que desde hace más de 15 años se le otorga el 33.3% del presupuesto del Fondo III (OBRA PÚBLICA)* (SUP-JDC-1865/2015, 2016: p. 11).

Por lo cual, como parte de los usos y costumbres de la comunidad indígena solicita a las autoridades del Ayuntamiento de Tingambato la parte proporcional del presupuesto federal asignado al Municipio. De tal forma el 15 de julio de 2015 realizan reunión de trabajo entre representantes del Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, representantes de la comunidad de San Francisco Pichátaro y las

Secretarías de Gobierno y Pueblos Indígenas las cuales llegan a los siguientes acuerdos:

- a. El Cabildo del Ayuntamiento de Tingambato emitieron oficio dirigido al Congreso del Estado y a la Auditoría Superior ambos del Michoacán para que dichas instancias emitieran solución a la solicitud de la Comunidad de San Francisco Pichátaro, de ser viable y no contraviniera ninguna norma administrativa o económica fueran ellos los encargados de realizar los trámites necesarios
- b. Las autoridades presentes debían dar seguimiento a la solicitud hecha al Congreso y a la Auditoría Superior y
- c. Las partes no tendrían inconvenientes ante la determinación que tomara el Congreso y la Auditoría del Estado y la Comunidad de San Francisco Pichátaro se ceñiría a las disposiciones legales y normativas que se establecieran al caso concreto.

Con la entrada de la nueva administración⁶⁰ a partir del 1° de septiembre de 2015, el nuevo Ayuntamiento desconoce el acuerdo firmado el 9 de julio, asimismo el 17 de septiembre emite acuerdo mediante el cual desconoce a Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza en la calidad de representantes de la comunidad de San Francisco Pichátaro.

Es por ello que los actores Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza presentan recurso de impugnación a la Sala Regional de Toluca del Tribunal Electoral, el presidente de la Sala Regional acordó remitirlo a la Sala Superior haciendo referencia que el acto no es competencia de las salas regionales.

La decisión de órgano jurisdiccional regional puede ser un tanto debatible debido a que ante la falta de previsión normativa local, estatal o distrital, no impide que pueda resolver en dicho juicio es decir tienen la obligación de implementar un procedimiento idóneo, los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de ejercer el

⁶⁰ Debemos de recordar que el año 2015 se realizó proceso electoral para la renovación de Gobernador, Diputados Locales y Presidentes Municipales, para este último el periodo 2015-2018

control de convencionalidad⁶¹. Sin embargo, en el caso de análisis se la Sala Regional de Toluca decidió el *per saltum*⁶².

La situación peculiar de San Francisco Pichátaro podría ser catalogado como un híbrido⁶³, por las siguientes razones:

La causa de molestia de los miembros de la Comunidad de San Francisco Pichátaro fue porque no se continuó con la entrega del 33.3% del Presupuesto de Obras Públicas que desde hace más de 15 años se les venía entregando (dicho que obra en autos del expediente SUP-JDC-1865/2015), tema que es eminentemente presupuestal.

1. La Comunidad de San Francisco Pichátaro, se amparó bajo la autodeterminación de comunidad indígena de tal forma que su argumento principal recae en que para autogobernarse requieren disponer de presupuesto que les permita financiar sus funciones autónomas. Por lo cual ante el desconocimiento del nuevo Ayuntamiento a las autoridades que se ostentaban como representantes de la Comunidad Indígena de San Francisco Pichátaro, afectaba los intereses presupuestarios de la autoridad que ostentaban hasta antes de la llegada de la nueva administración. Por lo cual afecta directamente el derecho a la *participación política* efectiva, es decir vulneran el derecho colectivo a la libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad ya mencionada.

2. Aunque la *Litis* no recae en el reconocimiento de la Comunidad de San Francisco Pichátaro como comunidad indígena, la *litis* recae en un tema presupuestario, materia de la cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de

⁶¹ Debemos de recordar el caso de Castañeda Gutman vs México en el que sancionan al estado mexicano por su falta de procedimiento idóneo para dicho caso que a pesar de no contar con un procedimiento específico no exime a los órganos jurisdiccionales de aplicar el principio pro persona y la convencionalidad.

⁶² El *per saltum* en este caso se da por la falta de competencia facultada a los tribunales electorales estatales y regionales, ya que el *per saltum* se inicia una vez agotadas todas las instancias previstas en la ley, por lo cual es la revisión a una resolución que amenace los derechos sustanciales que son objeto del litigio

⁶³ Se hace uso de la palabra *híbrido* en razón de los diversos mecanismos de participación ciudadana ejercidos en el caso de Pichataro, al ejercer la consulta ciudadana a pueblos indígenas y la controversia principal con el Municipio de Tingambato obtener autonomía presupuestaria.

la Federación no es competente. Sin embargo, en el ámbito de su competencia es necesario recae la obligación de realizar *consulta a la comunidad indígena* bajo los criterios manifestados en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la Constitución Federal, Local y demás ordenamientos relacionados con la materia.

3. Se trata de un tema presupuestal al requerir la emancipación la Comunidad de San Francisco Pichátaro del Municipio de Tingambato.

4. Uno de los pasos previos al ejercicio la consulta a pueblos indígenas es la consulta ciudadana a través de foros, entrevistas, encuestas, sondeos de opinión, seminarios o reuniones públicas.

Es así que deberá de organizarse una consulta previa, libre e informada a la Comunidad Indígena de San Francisco Pichátaro para que manifiesten bajo el derecho de autonomía, autodeterminación y autogobierno si están de acuerdo o no en la administración directa de los recursos económicos que les corresponde. Aun así, no podemos confundir los instrumentos de participación, como es cierto puede hacerse uso de más de un mecanismo de participación con el mismo fin, pero este no es el caso en cuanto al presupuesto participativo.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del expediente SUP-JDC-1865/ 2015 resuelve con cuatro votos a favor y uno en contra de la siguiente manera:

SEGUNDO. Es **procedente** la acción declarativa en los términos precisados en el apartado 5.2.2.⁶⁴ de la sentencia

⁶⁴ Algunos de los razonamientos bajo los que estima procedente el recurso para la protección de los derechos político-electorales de la parte actora:

...a partir del conjunto del sistema jurídico definido por la propia Constitución mexicana, en particular, tratándose de los municipios indígenas o con presencia de comunidades indígenas, se debe propiciar una interpretación progresiva y benéfica, respecto de los derechos de las personas y comunidades indígenas para garantizar no sólo los derechos individuales sino también los derechos colectivos, atendiendo a los principios previstos en el artículo 1º constitucional, y en armonía con el artículo 115 constitucional (Razonamiento de la Sala Superior, Principios generales en los que se sustenta la decisión (2015) SUP-JDC-1865/2015 p. 62)

Esta Sala Superior estima que resulta procedente la acción declarativa de certeza atendiendo a una situación de hecho que genera incertidumbre respecto del alcance del derecho de las comunidades y pueblos indígenas a su autonomía, autodeterminación y autogobierno, como parte de su derecho a la participación política, pues existe la posibilidad seria y real de que con tal situación se afecte o perjudique en cualquier modo los derechos

TERCERO. Se **revoca** el oficio impugnado para los efectos precisados en el apartado 5.2.4⁶⁵.

CUARTO. Se **declara** que la comunidad actora tiene los derechos colectivos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculados con su derecho a la participación política efectiva, para determinar libremente su condición política, frente a, o en sus relaciones, con la autoridad responsable y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo, para los efectos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria⁶⁶.

QUINTO. Se **vincula** al Instituto Electoral de Michoacán, para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice la consulta previa e informada a la comunidad relacionada con la transferencia de responsabilidades respecto a su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden, en los términos precisados en el apartado 5.2.4 de la presente ejecutoria⁶⁷.

También fue emitido Voto particular, del Magistrado Flavio Galván Rivera respecto de la sentencia del expediente SUP-JDC-1865/2015 promovido por Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, autoridades civiles y comunales de la Comunidad Indígena de San Francisco Pichátaro, Municipio de Tingambato, Michoacán.

mencionados a partir de la imposibilidad de ejercer directamente los recursos que le corresponden o de participar de manera efectiva en su administración (Razonamiento de la Sala Superior, (Principios generales...A (2015) SUP-JDC-1865/2015 p. 80)

La posibilidad de que las autoridades estatales transfieran la responsabilidad a fin de que los pueblos, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, asuman de manera inmediata o progresiva la organización y el funcionamiento de programas sociales que impactan directamente en las comunidades constituye parte de su derecho al autogobierno, para lo cual los gobiernos deben asegurar, con la participación de dichos pueblos... (. Razonamiento de la Sala Superior. Principios generales...B (2015) SUP-JDC-1865/2015 p. 80).

⁶⁵ **Reconocer** el derecho de la comunidad indígena purépecha de San Francisco Pichátaro, como **persona moral de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal, a participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, que **les permitan determinar libremente su condición política y perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural**, para lo cual gozarán del conjunto de derechos reconocidos en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Ayuntamiento de Tingambato y demás autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo.(Sentencia SUP-JDC-1865/2015, Efectos: p. 132).

⁶⁶ Vincular a las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo para que, en el ejercicio de sus atribuciones, reconozcan a la actora en su carácter de **persona moral de derecho público**, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotada de autonomía comunal (Sentencia SUP-JDC-1865/2015, Efectos: p. 133).

⁶⁷ Vincular al Instituto Electoral de Michoacán, en su calidad de autoridad en la materia y organismo público local en la entidad, de conformidad con los artículos 2º, en relación con el 1º; 41, Apartado C, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal; 98, primer párrafo, de la Constitución local; 29 del Código Electoral local y 91 de la Ley Orgánica Municipal, ordenamientos del Estado de Michoacán de Ocampo, así como 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, para que, en colaboración con las autoridades municipales y comunitarias, organice una consulta previa e informada a la comunidad, por conducto de sus autoridades tradicionales, sobre los elementos cuantitativos y cualitativos respecto a la transferencia de responsabilidades relacionadas con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado con su derecho a la administración directa de los recursos económicos que le corresponden. (Sentencia SUP-JDC-1865/2015, Efectos: p. 133).

El Magistrado no coincide con la determinación de la mayoría, ya que él estima que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como tutelar del juicio para la protección de los derechos político-electoral del ciudadano, *no está previsto el supuesto normativo para conocer y resolver sobre impugnaciones de las determinaciones de un Ayuntamiento emitidas, en materia presupuestaria, en especial sobre el libre ejercicio de su hacienda pública municipal (SUP-JDC-1865/2015, p. 146).*

Asimismo, considera que la demanda

...debió ser desechada de plano, al no corresponder a la materia electoral, sino al Derecho Presupuestario, dado que se trata de la recepción y ejercicio de las [sic] respectiva partida presupuestaria; en otras palabras, la *litis*, en este caso está vinculada, de manera inmediata y directa, con la recepción y administración *“del presupuesto asignado al Municipio de Tingambato, tanto de partidas presupuestales federales como estatales”*.

Por lo cual el magistrado Galván Rivera considera que el expediente SUP-JDC-1865/2015 supera la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conforme a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral en los artículos 79, 80 y 83, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación artículo 189, fracción I, inciso e). Es así que el Tribunal no está facultado para resolver cuestiones en materia de presupuesto. De tal forma determina que el juicio para la protección de los derechos político-electorales con número de expediente SUP-JDC-1865/2015 es improcedente.

El caso de la Comunidad de San Francisco Pichátaro puede ser analizado desde distintas aristas: en materia de presupuesto, presupuesto participativo o de consulta ciudadana a pueblos indígenas. Por lo que el primer debate versa en convenir si competía resolver a los Tribunales Electorales o a otro tribunal por tratarse de un tema presupuestario y de una comunidad que se autodetermina como indígena. También es cierto que las autoridades regionales electorales se excusaron bajo la causal de no tener la competencia para resolver el caso. Lo que es cierto es que las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación de aplicar el derecho interno, así como el control de convencionalidad.

Si bien es cierto que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene como función principal el dirimir las controversias que surjan de la participación política electoral, por lo tanto, puede ser considerado como incompetente para resolver un asunto relacionado con presupuesto o hacienda municipal. También es cierto que en el caso de la Comunidad de San Francisco Pichátaro antes de entrar en temas presupuestales requería que un órgano jurisdiccional reconociera su estatus de comunidad indígena, para que a su vez consultarlos para legitimar a sus autoridades y por tanto obtener independencia presupuestaria.

La falta de reconocimiento pleno y efectivo de los derechos de la Comunidad Indígena de San Francisco Pichátaro por parte del Ayuntamiento de Tingambato se debe a que no existía conocimiento tácito como pueblo indígena por parte de los órganos del estado, para ello, debía existir la resolución de un tribunal que reconozca a la población con status de pueblo indígena

El caso de la Comunidad Indígena de San Francisco Pichátaro pudo haberse resuelto por medio de una *consulta ciudadana la comunidad indígena* para hacer uso del *presupuesto participativo*, mecanismo de participación ciudadana, ambos contemplado en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo que podemos observar la consulta a las comunidades indígenas representa un verdadero empoderamiento del ciudadano indígena ya que la consulta tiene por objetivo hacer prevalecer la autonomía, la autodeterminación y la cosmovisión de los pueblos indígenas para salvaguardar sus derechos humanos.

Sin embargo, este es el segundo caso de pueblos o comunidades indígenas que buscan el autofinanciamiento, autodeterminación, autogobierno y autonomía, la ponderación de los derechos de unos cuantos vs la preservación del estado como ente garante de derechos y obligaciones frente a la población ha sido flagelada. También es cierto que con estas resoluciones empoderan al ciudadano, pero no en función a una nueva relación entre el estado y los ciudadanos en relación a la

participación política no electoral, sino a un empoderamiento de separación del estado.

De acuerdo con lo anterior las consultas ciudadanas a pueblos indígenas se encuentran en el nivel de *grado simbólico* de acuerdo con la Escalera de Participación de Arnstein, en el peldaño de apaciguamiento, ya que los dos casos anteriores su objetivo principal no era consultar a la ciudadanía de una comunidad indígena, sino que tenía como función la autogestión del presupuesto y autonomía. Por ello la consulta ciudadana para pueblos indígenas se encuentra en el peldaño de consulta, ya que la consulta para la creación de una nueva la Ley Orgánica Municipal solamente quedo en proyecto debido a que para su estructuración debía considerar los nuevos entes indígenas, más las comunidades que se autodeterminan como indígenas y el resto de la población, por lo tanto, es una consulta simbólica ya que no trascenderá.

4.4. Presupuesto participativo

El presupuesto participativo tiene por objeto abrir la administración de los recursos de forma transparente y democrática para evitar la mala implementación de los fondos públicos, de acuerdo con la legislación michoacana relativa a dicho mecanismo de participación corresponde al Ayuntamiento convocar el segundo domingo de enero de cada año a la ciudadanía para conocer los proyectos a priorizar, de tal forma que los ciudadanos se involucren mediante asamblea o consulta ciudadana para que decidan sobre los proyectos en que se ejercerá el presupuesto relativo a acciones y obras a realizar.

El presupuesto participativo sólo se enfoca a los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de centros de población menos favorecidos, infraestructura básica de salud y educativa.

Esta figura es reciente en la legislación michoacana promulgada en 2015. No obstante respecto a su ejercicio por parte de los municipios es nula. De acuerdo con el acceso a la información con número de folio 00314317 el Lic. Luis Manuel Torres Delgado, Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Michoacán, da contestación de la siguiente manera en relación el ejercicio de los presupuestos participativos

...no es competencia de este Instituto Electoral de Michoacán la instrumentación de los mecanismos de Consulta Ciudadana y Presupuesto Participativo, ya que el primero es atribución de la autoridad de la demarcación correspondiente, y el segundo de los Ayuntamientos; de conformidad a lo dispuesto por los artículos 44 y 65 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

Si bien el presupuesto participativo no es competencia del Instituto, de acuerdo a la LMPCM en el artículo 65 *el ayuntamiento dispondrá de personal o solicitara al instituto capacitar y asesor a los servidores públicos...* hasta el primer trimestre el año 2017 no han sido requeridos para coadyuvar en la preparación para la consulta ciudadana.

Por otra parte, el Congreso del Estado dando contestación al acceso a la información folio 00314417 omite dar contestación a si ha sido de su conocimiento el ejercicio del presupuesto participativo en alguna de las demarcaciones del Estado.

Listado de solicitudes o procesos iniciados por ciudadanos de mecanismos de participación ciudadana como lo son plebiscito referéndum, iniciativa ciudadana consulta ciudadana en cualquiera de sus formas, presupuesto participativo observatorios ciudadanos y consulta a comunidades indígenas a partir de las leyes promulgadas de la ley de participación ciudadana y ley de mecanismos de participación ciudadana ambas del estado de Michoacán de acuerdo al ámbito de su competencia en el caso de observatorios ciudadanos serían las convocatorias emitidas por los órganos del estado por lo cual serian cuantos observatorios ciudadanos se han creado a partir de las leyes en mención.

Algunos de los retos a los que nos enfrentamos con el presupuesto participativo son:

Establecer un porcentaje del presupuesto destinado a aplicarse en proyectos “específicos”, al no establecer un porcentaje para el ejercicio de los presupuestos

participativos puede caer en excesos a favor o en contra de cualquier sector de la población.

La ley hace mención a *proyectos específicos*, se refiere a los rubros de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de centros de población menos favorecidos, infraestructuras básicas de salud y educativas; rubros de los cuales son obligaciones del ayuntamiento de dotar a su población cayendo así a una sobre regulación, que genera una discriminación positiva a favor de sectores de la población menos favorecidos.

Establecer sujetos específicos para convocar, desarrollar, aplicar y ejecutar que coadyuven al ayuntamiento para el ejercicio del presupuesto participativo. Como sabemos el órgano del estado especializado por excelencia en consultar a la ciudadanía es el Instituto Electoral del Estado de Michoacán, al dejar al arbitrio del ayuntamiento el solicitar o no el apoyo del Instituto queda endeble la operatividad y legitimidad del presupuesto participativo.

El funcionamiento del presupuesto participativo requiere madurez entre la ciudadanía y las autoridades responsables, para ejercer sabiamente el porcentaje del presupuesto destinado para este mecanismo.

En relación a la escalera de participación ciudadana, el presupuesto participativo se encuentra en el nivel de *no-participación* en el peldaño de *manipulación y terapia*, al no haber ningún antecedente del ejercicio del presupuesto participativo en el Estado. No basta con encontrarse regulado y cumplir con los ejes de regulación, sino que debe de existir una real operación del mecanismo de participación, de tal forma que es simulada y manipulada la existencia del presupuesto participativo.

4.5. Consulta Ciudadana

La consulta ciudadana a pesar de que los mecanismos de participación tienen por objeto consultar a la ciudadanía para que esta emita su opinión sobre la aprobación o rechazo de una ley, acción u omisión de los órganos del estado.

Sin embargo, la LMPCM contempla la figura de consulta ciudadana mediante modalidades para que los ciudadanos puedan expresar su opinión sobre algún tema de interés público.

Esta figura ha sido una de las más recurridas por la autoridad para legitimar su actuar. Las consultas ciudadanas más recientes de acuerdo al acceso a la información folio 00314417 han sido en relación a consulta a comunidades indígenas, mediante foros de consulta respecto a la iniciativa de Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Michoacán en distintas fechas y lugares tales como:

- Foro de consulta con motivo de la iniciativa de Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Michoacán, realizada el día 16 de abril del año 2016, en la región costa-sierra nahua del municipio de Aquila, Michoacán; y
- Foro de consulta con motivo de la iniciativa de Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Originarios de Michoacán, realizada el día 07 de mayo del año 2016, en la región mazahua-otomí del municipio de Zitácuaro, Michoacán.

De acuerdo a fuentes periodísticas cibernéticas el pasado abril de 2016 se convocó al Foro de participación por una nueva municipalidad para la creación de una nueva Ley Orgánica Municipal⁶⁸ convocada por el Diputado Pascual Síjala en

⁶⁸ Este mecanismo de participación ya fue analizado en el apartado de la consulta ciudadana a pueblos indígenas, ya que el Instituto Electoral del Estado de Michoacán lo cataloga como un instrumento de participación ciudadana relativo a la consulta ciudadana a pueblos indígenas. Sin embargo, la consulta no fue exclusiva para las comunidades indígenas, se realizaron una serie de foros en distintos puntos del estado para consultar a la ciudadanía acerca la creación de una nueva Ley Orgánica Municipal.

coordinación con CEDEMUN, en Apatzingán, Zitácuaro, Vista Hermosa, Pátzcuaro y Morelia.

Las consultas antes mencionadas han sido ejercidas mediante la modalidad de foro el cual constituye en:

El mecanismo por el cual la autoridad se acerca de manera directa con la ciudadanía involucrada, a través de mesas de trabajo que buscan establecer metas a corto, mediano y largo plazo, respecto a la materia de consulta (Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de Michoacán: 2016, p. 82).

A pesar de que esta modalidad es regulada por el Reglamento de Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Electoral de Michoacán desde principios del año 2016, debemos de considerar que los dos primeros ejemplos de consulta está relacionado con la consulta a los pueblos indígenas figura regulada por instrumentos internacionales y nacionales, la coordinación entre instituciones. Hoy más que nunca es importante para el real funcionamiento de los mecanismos de participación.

Por otra parte, la consulta ciudadana en la modalidad de foro resulta no ser adecuada para obtener un resultado que pueda cambiar el estatus quo, la consulta ciudadana se trata de un mecanismo de participación administrativo, ya que la modalidad de foro no compromete a la autoridad a cambiar la situación, este ejercicio finaliza con los razonamientos conclusivos y análisis de resultados emitidos por los participantes, por lo cual, no es vinculatorio para la autoridad.

Otro punto importante es que no se cuenta con un registro general de las consultas convocadas por autoridades de los órganos del estado, ya que han sido realizadas sin considerar los criterios de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán, menos las relativas a consultas ciudadanas a pueblos indígenas, por lo cual no tenemos la certeza de que las consultas realizadas por diversos órganos del estado que no dieron cuenta del ejercicio del instrumento en mención.

De acuerdo a la Escalera de Participación Ciudadana de Sherry Arnstein la consulta ciudadana, se encuentra en el nivel de *participación simbólica*, en el peldaño de *consulta*, al analizar el presente instrumento observamos que puede ser en dos sentidos de valoración o vinculatorios de acuerdo al porcentaje mayor de respuesta, lo que sus efectos son desconocidos y no se tiene garantía de general un cambio en el estatus quo del estado, región o municipio.

4.6. Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana es una de las figuras de participación ciudadana no electoral más recurridas por la ciudadanía De acuerdo con el acceso a la información folio 00580217, las iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado, a partir del 2015 es que se tienen registros las siguientes iniciativas ciudadanas:

Tabla 9

Iniciativas presentadas por ciudadanos a partir de la promulgación de las leyes que regulan los mecanismos de participación ciudadana en el estado de Michoacán					
Nº	Iniciativa	Presentada	Sesión	Comisiones	Estado
1	Iniciativa 12. Iniciativa de decreto mediante el cual se reforma y adiciona el artículo 36 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo	Ciudadano Cuauhtémoc Pedraza Orozco	07 de octubre de 2015	Puntos constitucionales (ha lugar) Puntos Constitucionales, Asuntos Electorales y Participación Ciudadana	Ha lugar Acuerdo 51 8 de diciembre de 2015 (con fecha 06 de abril del año 2016, el Pleno concedió a las comisiones dictaminadoras la presente iniciativa) Se desecho Acuerdo 167 15 de julio de 2016
2	Iniciativa 47, iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se adicionan diversas disposiciones y transporte del estado de Michoacán de Ocampo.	Ciudadano Mario Chiprés Martínez	19 de noviembre de 2015	Comunicaciones y transporte Trabajo y Previsión Social	Se declaró improcedente Acuerdo 111 04 de mayo de 2016

3	Iniciativa 67. Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley de mecanismos de participación ciudadana para el estado de Michoacán.	Ciudadano Cuauhtémoc Pedraza Orozco	19 de febrero de 2016	Asuntos electorales y participación ciudadana	Se desechó Acuerdo 243 21 de diciembre de 2016
4	Iniciativa 99. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, del Código Electoral, y de la Ley Organiza Municipal, todas del estado de Michoacán de Ocampo, en materia de reelección de legisladores e integrantes de Ayuntamiento	Ciudadano Jesús Sierra Arias	30 de noviembre de 2016	Puntos constitucionales (ha lugar)	Improcedente No ha lugar acuerdo 351 19 de abril de 2017
5	Iniciativa 499. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; el segundo párrafo del artículo 19 y 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo	Ciudadano Guillermo Valencia Reyes	08 de febrero de 2017	Puntos Constitucionales (ha lugar) Puntos Constitucionales Asuntos electorales y participación ciudadana	Ha lugar Acuerdo 354 19 de abril de 2017 Pendiente
6	Iniciativa 541. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 153 Bis I, 153 Bis II a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	Ciudadano Alberto Moreno Zamudio	23 de marzo de 2017	Puntos Constitucionales (ha lugar)	Improcedente Acuerdo 382 17 de mayo de 2017
7	Iniciativa 567. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se declare oficialmente al Municipio de Talpujahu de Rayón, Michoacán, como "Talpujahu de Rayón, Ciudad de	Ciudadano Octavio Martínez Camacho	19 de abril de 2017	Fortalecimiento Municipal y límites territoriales	Pendiente

	Independencia” así como reformar al artículo 3 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo				
8	Iniciativa 574. Iniciativa de decreto para reformar la fracción I del artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelia, Michoacán.	Ciudadano Alberto Moreno Zamudio	03 de Mayo de 2017	Programación, Presupuesto y Cuenta Pública Hacienda y Deuda Pública	Improcedente Acuerdo 426 14 de julio de 2017
9	Iniciativa 597. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 20 y 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y 18 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo	Ciudadano Marco Antonio Rodríguez Medina	24 de mayo de 2017	Puntos Constitucionales (ha lugar)	Pendiente
10	Iniciativa 607. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman los artículos 20 y 21 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo	CC. Marco Antonio Rodríguez Medina y Marcos Rangel Mora	07 de junio de 2017	Puntos Constitucionales (Ha lugar)	Pendiente
11	Iniciativa 608. Iniciativa con proyecto de decreto, para que el día 3 de septiembre de 2017 o en el mes de noviembre de 2017 se realice un acto de carácter nacional en la ciudad de Morelia, Michoacán en torno a la figura del General Francisco José Múgica Velázquez, y se haga una develación en un monumento de 3 metros de altura con una base de cantera de 2 metros, alusiva al general, proponiendo que dicho monumento sea elaborado por el maestro José Luis Retana	Organizaciones ciudadanas “Progreso Michoacano A.C.” y “Democracia Transparente A.C.”	07 de junio de 2017	Cultura y artes	Pendiente
12	Iniciativa 610. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual solicita la renovación de las reformas, adiciones y	Ciudadano Manuel Guillen Monzón	14 de junio de 2017	Asuntos Electorales y Participación Ciudadana	Pendiente

	derogaciones de las diversas disposiciones del Código Electoral; de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso, todas del estado de Michoacán de Ocampo				
13	Iniciativa 666. Iniciativa con proyecto de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Michoacán de Ocampo	Ciudadano Daniel Chávez García, Comisionado del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	13 de julio de 2017	Gobernación	Pendiente
14	Iniciativa 675. Iniciativa con proyecto de decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Electoral de Michoacán	CC. Jorge Luis Hernández Altamirano y Cuauhtémoc Pedraza Orozco	14 de Julio de 2017	Asuntos Electorales y Participación Ciudadana	Pendiente

Fuentes de información: la tabla fue realizada con la información obtenida del acceso a la información folio 00580217.

La presente tabla consta de cinco columnas, la primera columna representa el nombre de la iniciativa presentada por ciudadanos en la cual establecen el objeto de la iniciativa ya sea reformar, derogar o adicionar disposiciones de una ley o varias. La segunda comuna se hace referencia al nombre del sujeto quien presenta la iniciativa ciudadana. La tercera columna denominada sesión, es la fecha de la sesión en la que fue presentada ante el pleno. La cuarta columna nombrada comisiones hace referencia a la o las comisiones a la que fue turnada la iniciativa para su respectivo análisis y la última columna bajo el nombre de estado, hace referencia al acuerdo que se llegó pudiendo ser aprobada, improcedentes, se desechó o pendiente.

El mecanismo de iniciativa ciudadana ha ejercido por los ciudadanos de forma individual o colectiva, en 14 iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado, con corte al 17 de agosto de 2017

La anterior tabla es resultado del acceso a la información folio 00580217, el cual, fue solicitado de la siguiente manera:

De acuerdo a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán la iniciativa ciudadana es un instrumento de participación por el cual los ciudadanos pueden presentar iniciativas de ley, por lo anterior solicito a usted en el ámbito de su competencia sirva a bien a informar de manera detallada las iniciativas ciudadanas que se han presentado a partir de la regulación de los mecanismos de participación además de anexar los documentos que acrediten el proceso al interior del Congreso del estado así como una síntesis del estatus de cada una de las iniciativas presentadas por ciudadanos.

La transparencia y acceso a la información a resultado benéfica a la presente investigación, ya que el presente capítulo gran parte proviene de los accesos a la información que se solicitaron a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, pero la información proporcionada por los órganos del estado es a discreción de los mismos.

De acuerdo con la tabla la información proporcionada resulta incompleta para conocer el procedimiento legislativo relativo a las iniciativas presentadas por ciudadanos. No existe un medio de impugnación para el resolutivo del pleno.

En la búsqueda de los acuerdos, mediante los cuales se asigna el estado de la iniciativa ciudadana, fueron encontrados solamente los acuerdos 51⁶⁹, 111⁷⁰ y 243⁷¹ en la página oficial del Congreso del Estado el resto de los acuerdos no se encuentran en el sistema el más reciente es el acuerdo 332.

Por lo que respecta de los acuerdos 51, 111 y 243 no menciona las causas que provocaron dicho acuerdo.⁷²

⁶⁹ Véase en:

http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/acuerdo_51_08-12-15.pdf

⁷⁰ Véase en:

http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/acuerdo_111_04-05-16.pdf

⁷¹ Véase en:

http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/acuerdo_243_21-12-16.pdf

⁷² Véase en: <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/acuerdos/>

La búsqueda de los diarios de debates, estos sólo exponen el desahogo del punto del orden del día sin entrar a la discusión para determinar el estado de las iniciativas ciudadanas, además que la última sesión registrada en la página oficial del Congreso del Estado, Diario de Debates de la Legislatura LXXIII es de la sesión ordinaria del día jueves 11 de mayo de 2017.⁷³

Como podemos observar de en la tabla de iniciativas presentadas por los ciudadanos, a partir de la regulación de la iniciativa ciudadana, se encuentran en los siguientes estados: resultaron improcedentes, 4; se desecharon, 2; y se encuentran pendientes,8; haciendo un total de 14 iniciativas presentadas a partir del 07 de octubre de 2015 al 14 de julio de 2017. Las iniciativas 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, presentadas en el 2017 se encuentran pendientes; el resto de iniciativas fueron desechadas o resultaron improcedentes haciendo un total de 6 iniciativas, las cuales corresponden a las iniciativas 1, 2, 3, 4, 6 y 8. Tal vez las causas de improcedencia o desechamiento sea en razón de los requisitos de fondo y forma. A dos años de la última ley de participación, ninguna iniciativa ha sido aprobada.

De acuerdo a la información emitida por el Congreso del Estado número 00580217, no establece las causas por las que fueron desechas, improcedentes o se encuentren pendiente. Por lo anterior, se requiere mayor transparencia relativo al proceso legislativo en las iniciativas ciudadanas. A pesar de haber realizado el acceso a la información de acuerdo a la norma y haber recibido respuesta de la autoridad competente, la información relativa al estado es imprecisa para establecer las causales de dicho estado.

Uno de los preceptos de la participación ciudadana es que para la inclusión del ciudadano en la toma de decisiones deben de removerse los obstáculos que impidan o dificulten el pleno ejercicio a participar deben de ser removidos. Del presente ejercicio de investigación se observa el desconocimiento de las

⁷³ La consulta se realizó en el mes de diciembre, encontrándose registros hasta el 11 de mayo de 2017 Véase en <http://transparencia.congresomich.gob.mx/es/documentos/lxxiii/archivo-diariodedebates/>

autoridades de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en relación a las autoridades con atribuciones y facultades para la funcionalidad de los instrumentos.

De acuerdo con la escalera de participación de Arnstein, la iniciativa ciudadana es difícil de catalogar debido a que dependerá del resultado que obtenga: aprobación, desecha, improcedente o pendiente. Sin embargo, en relación a los resultados de las 14 iniciativas presentadas, son clasificadas en grados *simbólicos de participación* en el peldaño *apaciguamiento* debido a que ninguna iniciativa ciudadana ha sido aprobada, por lo que el poder de aprobación se da en aquellas presentadas por los legisladores y no por los ciudadanos.

4.7. Visión de conjunto

Para clasificar los niveles de operatividad y eficacia de los mecanismos de participación con algunos ejemplos que hemos desarrollado en la presente investigación relativos a los mecanismos de participación no es una tarea fácil. Sin embargo, resulta necesario para establecer estándares de ejecución de los instrumentos legislados en el estado, tomando como guía la Escalera de Participación Ciudadana de Sherry Arnstein que tal y como lo vimos desde el primer capítulo a pesar de que data de 1969, es la más acertada en clasificar los niveles de participación véase en la tabla 10.

Tabla 10

Escalera de Participación Ciudadana, Sherry Arnstein		
Nivel de participación	Peldaño	Mecanismos de participación Michoacán
Grados de poder ciudadano	8. Control ciudadano 7. Poder delegado 6. Asociación	Observatorio ciudadano
Grados simbólicos	5. Apaciguamiento 4. Consulta 3. Información	Consulta ciudadana a pueblos indígenas Iniciativa ciudadana
No participación	2. Terapia 1. Manipulación	Plebiscito Referéndum Presupuesto participativo Consulta ciudadana

Fuente: tabla de creación propia, en base a la escalera de participación de Sherry Arnstein

La clasificación de los mecanismos de participación ciudadana regulados en el estado se basa en los ejemplos desarrollados en el capítulo cuatro en razón de su operatividad, función y aceptación por los órganos del estado y de los ciudadanos.

Es así que, en el nivel más alto de la escalera se encuentra el observatorio ciudadano en el peldaño de asociación. En grados simbólicos se encuentra la consulta ciudadana a pueblos indígenas e iniciativas ciudadanas en el peldaño de apaciguamiento. En el último nivel no participación se encuentran el plebiscito, el referéndum, presupuesto participativo y consulta ciudadana en el peldaño de terapia y manipulación, debido a que no genera ningún cambio.

Hasta el momento ninguno de los mecanismos de participación ciudadana regulados en el estado de Michoacán, representan un verdadero empoderamiento ciudadano, debido a las omisiones de la autoridad relativos a las obligaciones que recaen en ellas con la regulación de los mecanismos de participación ciudadana.

Aunque los ejemplos plasmados en el presente capítulo una muestra de los mecanismos ejercidos del año 2015 al 2017, son un reflejo de la realidad que se vive al ejecutar los mecanismos de participación ciudadana.

Conclusiones generales

Durante el periodo comprendido del año 2000 al 2017, la participación ciudadana comienza a clasificarse dejando de abarcar todo y segmentándose las distintas formas de participación política electoral y participación política no electoral.

La concepción de la democracia en el sistema jurídico mexicano, adopta la participación política electoral y no electoral, esta última materia de nuestro estudio adopta nuevas formas de participación tuteladas por el estado mediante el referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, presupuesto participativo, observatorio ciudadano y consulta ciudadana para pueblos indígenas.

La evolución de los mecanismos de participación ciudadana legislados en el estado de Michoacán, dependen del derecho internacional, de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, de los protocolos para la consulta pueblos indígenas, de la Constitución, leyes secundarias y reglamentos. Pero un elemento aún más importante es la ciudadanía. La ciudadanía toma gran importancia en el ejercicio de la participación política no electoral. El funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana, requiere que el ciudadano cuente con las siguientes características: que esté previamente informado e interesado en participar de manera activa en la toma de decisiones mediante la colaboración, creación, desarrollo, planeación y evaluación de las políticas públicas, en cualquiera de sus etapas de forma individual o colectiva.

Con la regulación de los mecanismos de participación ciudadana, se empodera al ciudadano, ya que tiene la facultad para solicitar en cualquier momento el ejercicio de cualquier mecanismo de participación que sea adecuado al caso en concreto.

El reconocimiento de los derechos civiles, políticos y sociales, en el ámbito internacional han coadyuvado para el engrosamiento de derechos humanos de los estados parte, como es el caso de México en la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Castañeda Gutmán, a pesar de que el asunto versaba sobre participación política electoral, en los párrafos 146 y 147 relativos a los derechos político establecidos en la Convención Americana de Derechos humanos, considera a la participación política como del derecho de los ciudadanos a participar activamente en la dirección de los asuntos públicos de forma individual o colectiva, a través de mecanismos de participación directa, mediante referendos, plebiscitos o consultas ciudadanas. La sentencia fue emitida en 2008, como parte de la reparación sentencia al estado mexicano a un plazo razonable adecuar su norma interna conforme a la Convención. Misma, que es reformada en el año 2012 y adopta a nivel Constitucional Federal a los mecanismos de participación ciudadana de referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Los derechos de los pueblos indígenas a ser consultados de forma libre, previamente e informada, son consecuencia de los tratados internacionales en

especial del Convenio 169, que buscan la más amplia protección de la impartición de justicia interna de las personas, pueblos y comunidades indígenas, salvaguardar el derecho a elegir autoridades, derecho de aplicar sus propios sistemas normativos, derecho al autogobierno y el derecho a la libre determinación. La pluriculturalidad existente en México es reconocida, pero poco respetada, por lo que se requiere de una nueva relación entre el Estado y los pueblos originarios que acepte la diversidad y las múltiples identidades de culturas indígenas, que existen en el territorio mexicano que tenga por objeto la conservación y preservación de sus usos y costumbres en los ámbitos político, social, cultural y económico, que más les convenga a las comunidades indígenas.

En lo general se requiere de una ciudadanía activa y de órganos de gobierno que estén capacitados para atender las necesidades y demandas de la sociedad. Una ciudadanía omisa a la situación política, social, cultural y económica es el principal cáncer de la sociedad, el derecho de petición consagrado por la constitución requiere del acceso a la información, rendición de cuentas y transparencia, por lo cual los órganos del Estado están obligados a responder aun sin ser los obligados, a toda pregunta recae una respuesta ya sea en el sentido de admisión, de prevención o desechamiento de la solicitud presentada. Es importante que los órganos del estado abran sus datos y permitan el acceso de los ciudadanos a ellos.

La participación ciudadana en México ha venido evolucionando a partir de la entrada del siglo XXI con la alternancia en el poder ejecutivo federal. En el estado de Michoacán la evolución de la participación ciudadana se produjo en tres etapas. Una primera etapa de la participación política no electoral a partir de la incorporación en la Constitución del Estado el 8 de noviembre de 2000 estableciendo la primera etapa el reconocimiento de la participación política no electoral relativos a los mecanismos de participación ciudadana, al inicio de su incorporación constitucional no existía ordenamiento regulador, ni autoridad responsable para su ejercicio hasta la reforma Constitucional de 2007, mediante la cual se faculta al Instituto Electoral de Michoacán (IEM) para organizar y desarrollar los mecanismos de participación y al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán (TEEM) para resolver las

controversias en el ámbito de su competencia. Sin embargo, hasta ese momento no existe reglamento o ley que regule su operación, durante el lapso del año 2000 al 2007 que se le otorga la facultad al IEM para organizar y desarrollar los mecanismos de participación ciudadana tales como el plebiscito y el referéndum la certidumbre jurídica es incierta,

Una segunda etapa en la ampliación de la participación política no electoral comienza en enero de 2012 que es promulgada la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo y en mayo del mismo año, es promulgado el Reglamento para la Organización de los procedimientos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, a los que se refiere la Ley de participación ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo. A pesar de que se le otorga facultad al IEM para que organice y al TEEM para que resuelva controversias, no existe antecedente de solicitud o ejercicio de ninguno de los tres mecanismos de participación regulados hasta ese momento: el plebiscito, el referéndum e iniciativa ciudadana.

La tercera etapa de la participación política no electoral en el Estado de Michoacán inicia con la abrogación de la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán para dar paso a la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán, promulgada en septiembre de 2015. Con esta nueva ley se amplía el número de mecanismos añadiendo el presupuesto participativo, el observatorio ciudadano, la consulta ciudadana y la consulta a las comunidades indígenas, más los ya existentes la iniciativa ciudadana, el referéndum y el plebiscito, etapa en la que se comienzan a presentar solicitudes para el ejercicio de los mecanismos de participación.

A pesar de que es notable la evolución de la participación política no electoral legislada en el estado de Michoacán, en las tres etapas de evolución planteadas con antelación la funcionalidad de los instrumentos de participación es cuestionable.

Como ya lo vimos en el Capítulo IV, en la tabla 10 la Escalera de Participación Ciudadana, Sherry Arnstein, el plebiscito, el referéndum, presupuesto participativo y consulta ciudadana son instrumentos de grado de no participación, debido a no

se han ejercido los primeros tres, la consulta ciudadana su resultado puede ser vinculante o no según considere la autoridad, por lo que resulta ocioso por parte de la autoridad normar mecanismos que no serán funcionales.

a. El plebiscito y el referéndum

El plebiscito y el referéndum a pesar de que cuentan con una vasta regulación para su funcionamiento a resultado inoperante, a pesar de contar con un proyecto de presupuesto anual a partir del año 2013. Sin embargo, aún no se tiene experiencia en estos instrumentos. En otros países como Colombia con el Acuerdo por la Paz a pesar del resultado, se observa la nueva relación entre el ciudadano y la autoridad. Estoy segura que la aplicación de estos instrumentos no ha sido por la falta de interés de los ciudadanos, sino por la omisión de las autoridades, ya que realizar un referéndum y plebiscito requiere de un esfuerzo en conjunto en materia presupuestal y humana.

b. Consulta ciudadana

En el caso de la consulta ciudadana tener un canal de intercambio de ideas y que estas no tengan efecto en las decisiones de las autoridades administrativas, no es el efecto que en esencia busca la participación política no electoral. Por último, la consulta ciudadana resulta ser un ejercicio administrativo de los órganos del estado para poner a consideración de los ciudadanos las decisiones tomadas por las autoridades, pero el resultado emitido en cualquiera de las modalidades de consulta puede ser considerados o no, en el caso que no las autoridades sólo deben de publicar el razonamiento que consideren oportuno, a pesar de que la consulta ciudadana ha sido ejercida por los órganos del estado no se tienen registros de cambios o estrategias a corto, mediano y largo plazo.

c. El presupuesto participativo

La sobre regulación en las obras públicas, ya que los municipios tienen la obligación de establecer condiciones dignas priorizando las zonas marginadas, además existen programas de gobierno federal y estatal dirigidas a obras públicas para los

sectores vulnerables de la sociedad, regular el presupuesto participativo que, a dos años de su promulgación, ningún municipio ha ejercido refleja la opacidad de los gobiernos municipales en abrir sus datos. Además, la ley no establece un porcentaje mínimo o máximo del presupuesto etiquetado para obras públicas, lo que puede generar abusos en el momento que se ejerza.

En el caso de la consulta ciudadana a comunidades indígenas e iniciativa ciudadana se encuentran en un grado simbólico de participación en apaciguamiento, por lo siguiente:

d. Consulta ciudadana a comunidades indígenas

El mecanismo de participación de consulta ciudadana a comunidades indígenas relativo a los casos ya analizados resulta ser un mecanismo derivado de la autodeterminación y autogobierno de los pueblos indígenas de Chéran y Pichátaro, dividir el presupuesto del Estado, debilita las acciones en conjunto que se tienen para toda la población, rompen con los elementos constitutivos del Estado, si bien es cierto, también han empoderado a los ciudadanos de las comunidades indígenas solo ha sido en cuestión presupuestaria, lo que separa a estas comunidades del resto de sociedad y no se tiene una visión de conjunto, por lo que solo apacigua a estos grupos, pero con ello no se legitima el actuar de la autoridad gubernamental.

e. Iniciativas ciudadanas

Debido a que las 14 iniciativas ciudadanas no ha sido aprobada ninguna, las causales de improcedencia, desechamiento y pendiente no es clara su motivación, por lo que existe el mecanismo, pero no genera ningún cambio en la legislación. La consulta ciudadana a pueblos indígenas, los ejemplos desarrollados en el Capítulo IV, las consultas no han tenido cambios en la Ley Orgánica Municipal. También es cierto que se han realizado consultas para la aprobación o rechazo de la autodeterminación y autogobierno de Chéran y Pichátaro, que empoderan a las poblaciones indígenas. Sin embargo, son entes contrarios a la organización social, financiera y político del Estado.

f. Observatorio ciudadano

El observatorio ciudadano, es el mecanismo que cuenta con los cuatro ejes de regulación, el instrumento de mayor funcionalidad, por ello se encuentra en nivel de poder ciudadano, porque empodera al ciudadano, establece una nueva relación entre el ciudadano y las autoridades, pero se encuentra en el peldaño de asociación, debido a que los observatorios ciudadanos existentes no han representado un cambio en la colaboración, creación, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas emanadas de los órganos del estado: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, el Tribunal de Justicia Administrativa, los Ayuntamientos de Hidalgo, Zamora, Pátzcuaro, Chavinda y Tangamandapio. El único observatorio ciudadano mayor a un año es el Observatorio Ciudadano por Morelia, el cual ha declarado la omisión del ayuntamiento de Morelia para realizar reuniones de trabajo que coadyuven en las funciones del municipio, por lo cual la a pesar de la regulación y funcionalidad del instrumento, resulta ser una simulación, pues no se delega poder de negociación ni control en la gestión de proyectos a los observatorios.

Cabe señalar que como hipótesis de la presente investigación se planteó que los mecanismos de participación tienen la función de empoderar al ciudadano al mismo tiempo mediante los instrumentos legitimar el actuar de los órganos de gobierno. Sin embargo, después de la presente investigación, podemos concluir que el reconocimiento de la participación política no electoral ha ido a paso lento. Que han tenido de intervenir órganos internacionales para la modificación de la norma interna conforme a la norma internacional recordemos la sentencia de Castañeda Gutmán vs México, en los párrafos 146 y 147 que establecen las diversas formas de participación más allá de votar y ser votados y que la participación política no electora ha pasado por una serie de etapas legislativas para el reconocimiento y función de los mecanismos de participación. Sin embargo, el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana hasta el año 2017 no han empoderado al ciudadano ni han servido para legitimar el actuar de las autoridades. Tal como ya lo veníamos mencionando en párrafos anteriores los observatorios ciudadanos no han

funcionado como se esperaba, la nueva relación entre el ciudadano y la autoridad no se ha dado; las iniciativas ciudadanas no han tenido impacto en la legislación, la consulta ciudadana a pueblos indígenas a legitimado autoridades intrínsecas a los pueblos; la consulta ciudadana, el presupuesto participativo, el referéndum y el plebiscito no se han ejercido, por lo cual no legitiman ningún actuar.

Aún falta dar a conocer los instrumentos de participación ciudadana dentro de los órganos de gobierno y a los ciudadanos para reforzar la comunicación. La falta de conocimiento de ambas partes es uno de los principales frenos para alcanzar el desarrollo del país y el fortalecimiento de la democracia. Si observamos los documentos anexos relativos a los accesos a la información realizados para el cuarto capítulo, las autoridades en más de una ocasión son omisos en relación a la información otorgada y en otros la autoridad niega información por decirse no competente.

Los mecanismos de participación ciudadana son una herramienta desconocida tanto para las autoridades como para la ciudadanía. Por una parte, al ser nuevas la estructuración del procedimiento puede tener errores al otorgar atribuciones o facultades a autoridades, así como los requisitos de fondo y forma para la solicitud del ejercicio de un instrumento de participación.

Es así que los mecanismos de participación ciudadana relativos a consultar a la ciudadanía no son mecanismos que empoderen al ciudadano, no legitima el actuar de la autoridad u órgano del estado, ni garantizan que su efecto genere un cambio ya sea legislativo, social, político o cultural y menos económico ya que es materia de excepción de los mecanismos de participación ciudadana a excepción del presupuesto participativo por su naturaleza.

Fuentes de información

Bibliográficas

Andrade S. E. (2003). *Teoría general del Estado*. México, Oxford.

Basave, F. (1999). *Teoría del Estado*. México, Fundamentos de la filosofía política.

Berdejo, G.A. (2004). *Opinión Jurídica*. Chapingo, Gro., Diario de Guerrero.

Carpizo J. (2003). *Temas Constitucionales*, tercera edición, México, Porrúa.

Castellanos E.J. (2008). *Para entender la democracia, Teoría política, formas de gobierno, sistemas electorales, sistemas de partido y calidad de la democracia*, México

Chávez H. coord., (2012). *Los horizontes del derecho una visión contemporánea*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y Doctorado Interinstitucional, Morelia.

Corona, R.A. (2006). *Notas metodológicas para el análisis de la participación ciudadana* (Colección legislando la agenda social ed.) México: Centro de Estudios sociales y de opinión.

Escobedo, A. B., Ed. (2006). *Mecanismos para evaluar la participación ciudadana*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados/ LIX Legislatura

Euteinou M, J. (2013). *Hacia un modelo ciudadano de comunicación electoral para la construcción de la democracia en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), México

Giner, S. (2004). *Filosofía política II, Teoría del Estado*. (E. y. Díaz, Ed.) Madrid: Trotta

- Hoyos, I. M (2010). *Mecanismos de participación ciudadana*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.
- Ibáñez, A. (2007). *El derecho constitucional a participar y la participación ciudadana local*, Difusión jurídica y temas de actualidad, Madrid, España,
- Interamericano, I., (2003). *Diccionario Electoral* (tercera edición ed., Vol. I). México: UNAM, TEPJF, IFE y IIDH (CAPEL)
- Jellinek, G. (2004). *Teoría general del Estado* (segunda reimpresión en español ed.) (F.d. Rios, Trad.) México, Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen H. (2005). *Teoría General del Estado, México*, segunda edición, Ediciones Coyoacán, S.A de C.V.
- Olvera J., comp. (2005). *La reforma del estado para un nuevo proyecto nacional*, México, Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olivos, C.J. (2013). *Ciencia política*, México, UNAM coord. de Posgrado de Derecho de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, FDCS de UMSNH.
- Palavicin C. G. (2005). *Gobernabilidad y democracia entre utopía y realidad*. México, Porrúa.
- Pallares M. M. (s.f.). *La organización territorial de la comunidad autónoma de Andalucía*, Granda, España, Monografías parlamentarias.
- Porrúa P. F. (2008). *Teoría del Estado*, cuadragésima edición, segunda reimpresión, México, Porrúa.
- Revuelta B. coord., (2016). *Participación ciudadana y políticas públicas*, Liber Iuris Novum, México

Revuelta B. y P. F. Coord. (2010). *Democracia participativa y provocaciones*, Universidad de Guanajuato, IFE, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México.

Ribeiro F., Montalvo Ma. T., Da Cunha T. Meléndez L. coord. (2008). *Democracia y Políticas Públicas*, Morelia, UMSNH-FDCS.

Rojas D. y Colina R. (2007). *Participación ciudadana*. México, Porrúa.

Rousseau J. (2015). *El contrato social*, decimonovena edición, México, Colección “sepan cuantos...” Porrúa.

Ruiz A. (2003). *La formación de la comunidad autónoma de Andalucía en sus documentos*, Parlamento de Andalucía, Granada, España.

Sommano, M. F. (2013). *Democracia, abstencionismo y participación no electoral*. (A. Arturo, Ed.) México: TEPJF, Colegio de México

Vergara R. (2008). *La transparencia como problema*, cuadernos de transparencia 05, México, INAI.

Woldenberg J. (2002). *La evolución de la representación política en México*, Fondo de Cultura Económica, México.

Zimmerman, J. F. (1992). *Democracia Participativa: el resurgimiento del Populismo*, Limusa, traducido por Edgar Antonio González Ruiz. México.

Bibliografía cibernética

Arnstein (1969). *Tipología de niveles de participación ciudadana* https://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation_en.pdf

Barranquero Carretero, A; Rosique Cedillo, G; (2016). Radiografía de los observatorios de medios en España. Una herramienta ciudadana para la

reforma mediática. *Revista Latina de Comunicación Social*, () 443-469.
Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81943468024>

Benedicto J. y Moran L. M. (2002). *La construcción de la ciudadanía activa entre los jóvenes*, Madrid, Instituto de la Juventud.
<http://www.injuve.es/sites/default/files/LA%20CONSTRUCCION.pdf>

Bobbio N. (1986). *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán México, Fondo de Cultura Económica,
<http://sociologiapolitica.sociales.uba.ar/files/2013/09/32899795-Norberto-Bobbio-El-Futuro-de-la-Democracia.pdf>

Carbonell M (s.f.). *Introducción general al Control de Convencionalidad*
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3271/11.pdf>

Cruz P. M. (2010). *Soberanía y transnacionalidad: antagonismos y consecuencias*
<http://go.galegroup.com/ps/i.do?p=IFME&u=pu&id=GALE|A258131895&v=2.1&it=r&sid=summon>

Diccionario de política (s/f), <http://www.biblioteca.org.ar/libros/131821.pdf>

Del Campo M. y Nolasco M. (s/f). *Los pueblos originarios de México*, Revista de Estudios Agrarios,
http://www.pa.gob.mx/publica/rev_47/an%C3%A1lisis/los_pueblos_originarios.pdf

Gamboa C. (2006). *Democracia directa referéndum, plebiscito e iniciativa ciudadana*, México, Centro de Documentación Información y Análisis Servicio de Investigación y Análisis Política Interior
http://enp4.unam.mx/amc/libro_munioz_cota/libro/cap5/lec03_democraciadirectareferendumplebiscitoeiniciativapopular.pdf

Guillen A. Sáenz K., Badii M.H. y Castillo J. *Origen* (2009). *Espacio y niveles de participación* [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

- Marshall T.H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*, Londres, the syndics of the Cambridge University Press, http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1950_Marshall_Citizenship_and_Social_Class_OCR.pdf
- Natal A. y Díaz O. coord. (2014). *Observatorios Ciudadanos: nuevas formas de participación de la sociedad* Ediciones México, Garnika, S.A. https://www.researchgate.net/publication/276295376_Observatorios_ciudadanos_nuevas_formas_de_participacion_de_la_sociedad
- Olmedo Carranza, R. (s.f.). Democracia Electoral y Democracia Participativa Visión estenográfica de la conferencia dictada el 6 de agosto de 1992 en el auditorio del Instituto Federal Electoral, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1118/11.pdf>
- Ramírez J. (2015). Capítulo II. Teoría del Estado, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1461/5.pdf>
- Rendón Corona, A; (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 1() 9-36. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72610402>.
- Saltalamacchia H. y Ziccardi A. (enero-marzo 2005). *Ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación* UNAM. Revista Mexicana de Sociología 67. núm. 1 <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2005-1/RMS005000102.pdf>
- Silva R. (s/f). *¿Qué es un Observatorio Ciudadano?* Apuntes para la discusión http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/vinculos/pdfs/vinculos4/V4_11.pdf

Tocqueville A. (1956). *La democracia en América*
<https://mcrcalicante.files.wordpress.com/2014/12/tocqueville-alexis-de-la-democracia-en-america.pdf>

Legislativas

Archivo de iniciativas de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (s/f)
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-02-07.pdf>

Carta democrática Interamericana, Documentos e Interpretaciones, Organización de los Estados Americanos (2003). Washington, D.C.
https://www.oas.org/oaspage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf

Código México Latinobarómetro (2015).
[file:///C:/Users/admin/Downloads/F00005777-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Mexico_2015_2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/F00005777-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Mexico_2015_2015%20(1).pdf)

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (s.f.), Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes, México http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

Decreto núm. 301, del 5 de diciembre de 2011,
http://www.poderjudicialmichoacan.gob.mx/web/reformas/periodicoOficial/20111205_4a.pdf

Diario de debates de reforma de los artículos relacionados a los observatorios ciudadanos http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/diarios_de_debates/LXXIII_Sesi%C3%B3n_024__I_31-03-2016.pdf

Diario de debates sesión n. 154 martes 26 de mayo de 2015
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/diarios_de_debates/Sesi%C3%B3n_N_154_26-05-15.pdf

Diccionario de política <http://www.biblioteca.org.ar/libros/131821.pdf>

Estados parte del Pacto de San José de Costa Rica (1978).
<http://www.cidh.org/Basicos/Basicos3.htm>

Fundación Este País, (s/f). Sistema de información sobre observatorios ciudadanos
<http://www.observatoriosciudadanos.org.mx/index.aspx>

Gobierno Local de Porto Alegre (s.f.). La existencia del presupuesto participativo del Porto Alegre (Brasil) <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html>

Iniciativa ciudadana (s/f).
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/iniciativa_462_30-11-16.pdf

Iniciativa con carácter de Dictamen, (s/f). que contiene el proyecto de decreto para reformas los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 57, 58, 59 y se deroga el artículo 56 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/dictamen_148_31-03-16.pdf

Iniciativas de reformas, adición y modificación a la Constitución Federal en materia de participación ciudadana, (s/f).
http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/6_pciudadana.htm

La cámara de Diputados de la LVII Legislatura, (s/f).
http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/diplvii/LVIILegis_Paoli.pdf

La cultura política democrática,
(s/f).http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_2.pdf

La democracia en América latina hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos
(s/f).<http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PN-UD-seminario.pdf>

La participación ciudadana en la ciudad de México,
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/8/3677/21.pdf>

Latinobarometro (2016) Buenos Aires
file:///C:/Users/admin/Downloads/F00005843-Informe_LB_2016.pdf

Legislatura 59. Iniciativas que afectan los artículos 35, 36, 41 de la Constitución
<http://gaceta.diputados.gob.mx/base/inis/59/lola>

Ley de Justicia en materia Electoral y de participación ciudadana
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_JUSTICIA_EN_MATERIA_ELECTORAL_Y_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_DEL_ESTADO_DE_MICHOACAN_DE_JUNIO_DE_2014.pdf

Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán de Ocampo
http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_PARTICIPACION_CIUDADANA_PARA_EL_ESTADO_DE_MICHOACAN_DE_OCAMPO.pdf

Ley Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán
<http://congresomich.gob.mx/file/Ley-de-Mecanismos-de-Participacion-Ciudadana-del-Estado-de-Michoacan-de-Ocampo.pdf>

Pacto Internacional de derechos económicos,
<http://www.cinu.mx/onu/documentos/pacto-internacional-de-derecho/>

Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37009/cdi_protocolo_consulta_pueblos_indigenas_2014.pdf

Recurso de apelación observatorio ciudadano Morelia TEE-RAP-003/2016
http://www.teemich.org.mx/adjuntos/documentos/documento_57a4f301e013b.pdf

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/57,

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2000/47

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2001/41

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/46

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/46

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2003/35

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 55/96

Suprema Corte de Justicia de la Nación,
<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>

Tratado de Ámsterdam por lo que se modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (1997)
<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-es.pdf>

UN-HABITAT (2004) ¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo?, Quito, AH Editorial, <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/72Respuestas.pdf>

Anexos



Secretaría Ejecutiva

Asunto: Contestación solicitud de acceso
Morelia, Michoacán, a 03 de abril de 2017.

MTRO. SERGIO TORRES DELGADO.

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE ACCESO

A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

PRESENTE.

En relación a su solicitud de acceso a la información pública presentada por la ciudadana Anabel Olivares Bonilla en la Plataforma Nacional de Transparencia el 30 de marzo de 2017, identificada con el número de folio 00314317, en el cual solicita lo siguiente:

Listado (sic) de solicitudes o procesos iniciados por ciudadanos de mecanismos de participación (sic) ciudadana como lo son plebiscito (sic) referéndum (sic) iniciativa ciudadana consulta ciudadana en cualquiera de sus formas presupuesto participativo (sic) observatorios ciudadanos y consulta a comunidades indígenas (sic) a partir de las leyes promulgadas de la ley de participación (sic) ciudadana y ley de mecanismos de participación (sic) ciudadana ambas del estado de michoacán (sic) de acuerdo al ámbito (sic) de su competencia.

en (sic) el caso de observatorios ciudadanos serían (sic) las convocatorias emitadas (sic) por los órganos (sic) del estado por lo cual serían cuantos observatorios ciudadanos se han creado a partir de las leyes en mención (sic).

En ese orden de ideas, a efecto de dar contestación a la referida solicitud me permito señalar lo siguiente:

1. Información respecto al Observatorio Ciudadano.



Secretaría Ejecutiva

A. Listado de Convocatorias emitidas.

a. Poderes del Estado de Michoacán de Ocampo:

- I. Poder Ejecutivo.
- II. Poder Legislativo.

b. Órganos Constitucionales Autónomos:

- I. Instituto Electoral de Michoacán.
- II. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
- III. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán.

c. Ayuntamientos del Estado de Michoacán de Ocampo:

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| I. Aguililla. | XVII. Numarán. |
| II. Angangeo. | XVIII. Paracho. |
| III. Apatzingán. | XIX. Peribán. |
| IV. Briseñas. | XX. Purépero. |
| V. Chavinda. | XXI. Queréndaro. |
| VI. Coeneo. | XXII. Quiroga. |
| VII. Copándaro. | XXIII. Senguio. |
| VIII. Hidalgo. | XXIV. Tangancícuaro. |
| IX. Indaparapeo. | XXV. Tiquicheo. |
| X. Jiménez. | XXVI. Tlalpujagua. |
| XI. Jungapeo. | XXVII. Tzintzuntzan. |
| XII. Lagunillas. | XXVIII. Tzitzio. |
| XIII. Los Reyes. | XXIX. Yurécuaro. |
| XIV. Madero. | XXX. Zacapu. |
| XV. Nocupétaro. | XXXI. Zamora. |
| XVI. Nuevo Parangaricutiro. | |
| XXXII. Zitácuaro. | |



Secretaría Ejecutiva

B. Listado de solicitudes para la integración de Observatorios Ciudadanos, en orden de presentación.

- I. Ayuntamiento de Hidalgo.
- II. Ayuntamiento de Zamora.
- III. Ayuntamiento de Pátzcuaro.
- IV. Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo.
- V. Ayuntamiento de Chavinda.
- VI. Ayuntamiento de Tangamandapio.
- VII. Poder Legislativo.
- VIII. Poder Ejecutivo.
- IX. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

C. Listado de Observatorios Ciudadanos Acreditados.

- I. Ayuntamiento de Morelia

2. Listado de solicitudes presentadas por ciudadanos para la instrumentación de los mecanismos de plebiscito y referéndum.

A la fecha de la presente contestación, no se han presentado solicitudes ciudadanas a este Instituto Electoral de Michoacán, respecto a la celebración de los mecanismos de participación ciudadana referentes al plebiscito y referéndum.

3. Listado de iniciativas populares o ciudadanas

Por lo que ve a este tipo de mecanismos de participación ciudadana, se le informa a la solicitante que este Instituto no fue ni es competente para su instrumentación, ya que su recepción y trámite fue y es competencia del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de conformidad a lo que disponía el artículo 43 de la abrogada Ley de Participación Ciudadana de Michoacán de Ocampo y lo que actualmente mandata el artículo 18 de la vigente Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo en relación al 37 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo, así como 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

4. Listado de solicitudes presentadas por ciudadanos para la instrumentación de los mecanismos de Consulta Ciudadana y Presupuesto Participativo.



Secretaría Ejecutiva

En principio, es de destacarse que los referidos mecanismos surgieron a partir de la promulgación de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, toda vez que la abrogada Ley de Participación Ciudadana de Michoacán de Ocampo no los contemplaba.

En segundo lugar, no es competencia de este Instituto Electoral de Michoacán la instrumentación de los mecanismos de Consulta Ciudadana y Presupuesto Participativo, ya que el primero es atribución de la autoridad de la demarcación correspondiente, y el segundo de los Ayuntamientos; de conformidad a lo dispuesto por los artículos 44 y 65 de la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo.

5. Información relacionada con Consulta Ciudadana a Comunidades Indígenas

Esta Secretaría Ejecutiva no cuenta con la información solicitada, siendo el área competente la Unidad de Pueblos Indígenas del Instituto Electoral de Michoacán.

Sin otro particular, me reitero a sus apreciables órdenes.

A T E N T A M E N T E

**LIC. LUIS MANUEL TORRES DELGADO
SECRETARIO EJECUTIVO DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN**

C. c. p. Minutario



MICHOACÁN



Morelia, Michoacán, 07 de abril de 2017
Oficio No. CEAPI/25/2017

MTRO. SERGIO TORRES DELGADO
TITULAR DEL DEPARTAMENTO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN
P R E S E N T E

En atención a la solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia de Michoacán con número de folio 00314317 de fecha 30 de marzo del presente año y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, por este conducto, me permito informarle lo siguiente:

De acuerdo con los archivos de esta Unidad Técnica, encontramos sólo una solicitud con las características solicitadas, la cual se describe a continuación:

- El Concejo Mayor de Gobierno Comunal del Municipio de Cherán, Michoacán, solicitó al Instituto Electoral de Michoacán una consulta indígena a efectos de que la población del Municipio de Cherán Michoacán fuera consultada sobre las iniciativas de Ley Orgánica para el Estado de Michoacán. La referida solicitud de consulta ciudadana indígena se presentó al Instituto Electoral de Michoacán el día 29 de julio de 2016.

ATENTAMENTE

DRA. MONSERRAT OLIVOS FUENTES
TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA
PARA LA ATENCIÓN A PUEBLOS INDÍGENAS
DEL INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

C.c.p. Archivo



Morelia, Michoacán, a 30 de mayo de 2017.

Asunto: Atención a solicitud de Información.

Mtro. Sergio Torres Delgado.
Jefe de Departamento de
Acceso e Información
Pública del Instituto
Electoral de Michoacán.

No. de folio: 00359817

Solicitante: Anabel Olivares Bonilla

Contenido de la solicitud: "Solicito información del presupuesto asignado anualmente para el ejercicio de los mecanismos de participación plebiscito y referéndum cuál a (sic) sido el presupuesto anual desde la promulgación del ordenamiento que regula los mecanismos de participación."

Respuesta:

Respecto a los recursos que habrán de destinarse a los mecanismos de participación ciudadana plebiscito y referéndum, los mismos se incluyen en el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral de Michoacán, sin embargo, sólo son asignados o entregados al IEM en caso de que éstos se lleven a cabo.

EJERCICIO	PROYECTO DE PRESUPUESTO PLEBISCITO Y REFERENDUM
2013	32,473,481.58
2014	35,833,157.28
2015	EN AÑO ELECTORAL NO SE CONSIDERA
2016	261,647,588.22
2017	37,344,513.31

Fundamento de la respuesta:

1. LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, publicada en el Periódico Oficial el 24 de enero de 2012:

ARTÍCULO 15. El Consejo General deberá incluir y aprobar dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos que remita al Congreso a través del Ejecutivo, un apartado específico destinado a la realización de los procedimientos de Referéndum y Plebiscito.

ARTÍCULO 53. Se podrán llevar a cabo dos procedimientos de Referéndum y Plebiscito al año en el ámbito estatal y en cada municipio, respectivamente. En el periodo que se lleven a cabo procesos electorales locales no podrá realizarse consulta alguna de participación ciudadana, ni durante los sesenta días posteriores a su conclusión.

2. LEY DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, publicada en el Periódico Oficial el 8 de septiembre de 2015:

ARTÍCULO 10. Los Órganos del Estado deberán prestar al Instituto y éste a aquellos el apoyo y auxilio necesarios para llevar a cabo los mecanismos de participación ciudadana que les correspondan.

...
El Instituto deberá incluir y aprobar dentro del Proyecto de Presupuesto que remita al Congreso a través del Ejecutivo, un apartado específico destinado a la realización de aquellos mecanismos que sean de su competencia conforme a la presente ley; los demás Órganos del Estado, deberán disponer de su presupuesto los recursos necesarios para llevar a cabo los instrumentos necesarios que les correspondan.

ARTÍCULO 16. Doce meses previos al día de la jornada electoral y sesenta días posteriores a la conclusión del proceso electoral respectivo, no podrán autorizarse ni celebrarse mecanismos de participación ciudadana alguno, salvo lo dispuesto en el capítulo primero y quinto del Título Segundo, así como el capítulo primero y segundo del Título Tercero previstos por esta Ley.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

**MTRA. MAGALY MEDINA AGUILAR.
ENCARGADA DEL DESPACHO DE LA VOCALÍA DE ADMINISTRACIÓN Y
PRERROGATIVAS DEL
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN**



CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN
SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA
Mtro. Ezequiel Hernández Arceaga
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



Oficio SSP/LXXIII/IAL/341/2017
Morelia, Michoacán de Ocampo, a 24 de abril del 2017

Asunto: **Contestación a oficio.**

DR. EN D. JESÚS AYALA HURTADO
COORDINADOR DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL CONGRESO DEL ESTADO
PRESENTE.-



Por este conducto me es muy grato enviarle un cálido y cordial saludo, asimismo, y en atención a su oficio número CTAIP/063/17, recibido en esta Secretaría de Servicios Parlamentarios con fecha 31 de marzo del año en curso, me permito informarle lo siguiente:

- El Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, no ha llevado a cabo hasta el momento procedimiento de referendun o plebiscito alguno, ya sea por cuenta propia o a petición de parte.

Por otra lado, hasta el momento se han presentado las siguientes Iniciativas ciudadanas:

- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo, el Código Electoral del Estado de Michoacán y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo;
- Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, el segundo párrafo del artículo 19 y 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo;
- Proyecto de Iniciativa de Ley Ciudadana, denominada "Ley Anti Chapulín";
- Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Declara oficialmente al Municipio de Tlalpujahua de Rayón, Michoacán, como Tlalpujahua de Rayón, Ciudad de Independencia, y se reforma el artículo 3º de la Ley Orgánica Municipal;

Por lo que respecta al tema de los observatorios ciudadanos:



CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN
SEPTUAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA
Mtro. Ezequiel Hernández Arteaga
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



- Esta Soberanía con fecha 8 de febrero del año en curso, emitió el Acuerdo número 256 mediante el cual se expide la convocatoria para integrar el Observatorio Ciudadano del Poder Legislativo del Estado de Michoacán, el cual se encuentra en proceso.

Ahora bien, en el tema de consulta a comunidades indígenas, la Comisión de Pueblos Indígenas, llevo a cabo dos Foros de Consulta con motivo de conocer la opinión de la ciudadanía, respecto de la Iniciativa de la Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos originarios de Michoacán, los cuales se llevaron a cabo en las fechas y lugares que se precisan a continuación:

- Foro de consulta con motivo de la Iniciativa de Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos originarios de Michoacán, realizada el día 16 de abril del año 2016, en la región costa-sierra nahua del municipio de Aguila, Michoacán; y
- Foro de consulta con motivo de la Iniciativa de Ley de Derechos Lingüísticos de los Pueblos originarios de Michoacán, realizada el día 07 de mayo del año 2016, en la región mazahua-otomi del municipio de Zitacuaro, Michoacán.

Sin otro particular, hago propia la ocasión para reiterarle la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE

C.c.p. Qp. Pascual Sigala Pérez, Presidente de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, para su conocimiento.
C.c.p. Archivo.
EHA/ama.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN
Septuagésimo Tercera Legislatura

Lic. Miguel Felipe Hinojosa Casarembias
Director de Atención Técnica



SSP/DGATJ/DAT/169/2017
Morelia, Michoacán de Ocampo, a 28 de agosto de 2017

Dr. en D. Jesús Ayala Hurtado
Coordinador de Transparencia y Acceso a la
Información Pública del H. Congreso del Estado
Presente.

En atención a su solicitud, remito a Usted la información solicitada que recibió de la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual fue registrada con el número STAJP/291/INFOMEX/539/560217.

Sin otro particular, me es grato enviarle un cordial saludo.

Atentamente

G.G.P. Andino



Av. Madem Orizma No. 97 Col. Centro Histórico C.P. 58000 Compañero (tel.) 317 04 04 y 317 06 08 Fax: 3170 1396
Morelia, Michoacán, México



INICIATIVAS CIUDADANAS
LXXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.

INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
INICIATIVA 12. INICIATIVA DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 36 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.	CIUDADANO CUAUHTÉMOC PEDRAZA OROZCO.	07 DE OCTUBRE DE 2015.	PUNTOS CONSTITUCIONALES. (HA LUGAR)	HA LUGAR ACUERDO 51 08 DE DICIEMBRE DE 2015. (Con fecha 06 de abril del año 2016, el Pleno concedió a las comisiones dictaminadoras, prorroga para dictaminar la presente Iniciativa)
INICIATIVA 47. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE LA CUAL SE ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.	CIUDADANO MARIO CHIPRÉS MARTÍNEZ.	19 DE NOVIEMBRE DE 2015.	PUNTOS CONSTITUCIONALES. ASUNTOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	SE DESECHÓ ACUERDO 167 15 DE JULIO DE 2016. SE DECLARÓ IMPROCEDENTE ACUERDO 111 04 DE MAYO DE 2016.



INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
INICIATIVA 67. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCCAMPO.	C. CUAUHTÉMOC PEDRAZA ORCOZCO.	19 DE FEBRERO DE 2016.	ASUNTOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	SE DESECHÓ ACUERDO 243 21 DE DICIEMBRE DE 2016.
INICIATIVA 99. INICIATIVA DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FAMILIAR PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCCAMPO.	DIVERSOS CIUDADANOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCCAMPO.	16 DE MARZO DE 2016.	JUSTICIA.	PENDIENTE
INICIATIVA 462. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCCAMPO, DE LA LEY DE	CIUDADANO JESÚS SIERRA ARAU.	30 DE NOVIEMBRE DE 2016.	PUNTOS CONSTITUCIONALES. (HA LUGAR)	IMPROCEDENTE NO HA LUGAR ACUERDO 351 19 DE ABRIL DE 2017



INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
<p>MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, DEL CÓDIGO ELECTORAL, Y DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, EN MATERIA DE REELECCIÓN DE LEGISLADORES E INTEGRANTES DE AYUNTAMIENTO.</p>				
<p>INICIATIVA 499. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO; EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 19 Y 175 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.</p>	<p>CIUDADANO GUILLERMO VALENCIA REYES</p>	<p>08 DE FEBRERO DE 2017.</p>	<p>PUNTOS CONSTITUCIONALES. (HA LUGAR)</p> <p>PUNTOS CONSTITUCIONALES, ASUNTOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.</p>	<p>HA LUGAR ACUERDO 354 19 DE ABRIL DE 2017.</p> <p>PENDIENTE</p>



INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
INICIATIVA 541. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 153 BIS I, 153 BIS II A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAIMPO.	EL C. ALBERTO MORENO ZAMUDIO.	23 DE MARZO DE 2017.	PUNTOS CONSTITUCIONALES. (Ha lugar)	IMPROCEDENTE ACUERDO 382 17 DE MAYO DE 2017.
INICIATIVA 567. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE DECLARE OFICIALMENTE AL MUNICIPIO DE TLALPUJAHUA DE RAYÓN, MICHOACÁN COMO "TLALPUJAHUA DE RAYÓN, CIUDAD DE INDEPENDENCIA", ASÍ COMO REFORMA AL ARTÍCULO 3 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAIMPO.	CIUDADANO OCTAVIO MARTÍNEZ CAMACHO.	19 DE ABRIL DE 2017.	FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y LÍMITES TERRITORIALES.	PENDIENTE

INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
<p>INICIATIVA 574. INICIATIVA DE DECRETO PARA REFORMAR LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELIA, MICHOACÁN.</p>	<p>CIUDADANO ALBERTO MORENO ZAMUDIO.</p>	<p>03 DE MAYO DE 2017.</p>	<p>PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA. HACIENDA Y DEUDA PÚBLICA.</p>	<p>IMPROCEDENTE ACUERDO 426 14 DE JULIO DE 2017.</p>
<p>INICIATIVA 597. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO; Y 18 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.</p>	<p>CIUDADANO MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ MEDINA.</p>	<p>24 DE MAYO DE 2017.</p>	<p>PUNTOS CONSTITUCIONALES. (HA LUGAR)</p>	<p>PENDIENTE</p>



INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
INICIATIVA 607. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTICULOS 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.	CC. MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ MEDINA Y MARCOS RAMÍGEL MOJRA.	07 DE JUNIO DE 2017.	PUNTOS CONSTITUCIONALES. (HA LUGAR)	PENDIENTE
INICIATIVA 608. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, PARA QUE EL DÍA 3 DE SEPTIEMBRE DE 2017, O EN EL MES DE NOVIEMBRE DE 2017, SE REALICE UN ACTO DE CARÁCTER NACIONAL EN LA CIUDAD DE MORELIA, MICHOACÁN EN TORNO A LA FIGURA DEL GENERAL FRANCISCO JOSÉ MÚGICA VELÁZQUEZ, Y SE HAGAN UNA DEVELACIÓN DE UN MONUMENTO DE 3 MTROS, DE ALTURA CON UNA BASE DE CANTERA DE 2 MTROS, ALUSIVA AL GENERAL, PROPONIENDO QUE DICHO MONUMENTO SEA ELABORADO POR EL MAESTRO JOSÉ LUIS RETANA.	ORGANIZACIONES CIUDADANAS "PROGRESO MICHOACANO A.C." Y "DEMOCRACIA TRANSPARENTE A.C."	07 DE JUNIO DE 2017.	CULTURA Y ARTES.	PENDIENTE



INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
INICIATIVA 607. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN LOS ARTICULOS 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO.	CC. MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ MEDINA Y MARCOS RAMGEL MORAL	07 DE JUNIO DE 2017.	PUNTOS CONSTITUCIONALES. (HA LUGAR)	PENDIENTE
INICIATIVA 608. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, PARA QUE EL DÍA 3 DE SEPTIEMBRE DE 2017, O EN EL MES DE NOVIEMBRE DE 2017, SE REALICE UN ACTO DE CARÁCTER NACIONAL EN LA CIUDAD DE MORELIA, MICHOACÁN EN TORNO A LA FIGURA DEL GENERAL FRANCISCO JOSÉ MÚGICA VELÁZQUEZ, Y SE HAGA UNA DEVELACIÓN DE UN MONUMENTO DE 3 MTROS, DE ALTURA CON UNA BASE DE CANTERA DE 2 MTROS, ALUSIVA AL GENERAL, PROPONIENDO QUE DICHO MONUMENTO SEA ELABORADO POR EL MAESTRO JOSÉ LUIS RETANA.	ORGANIZACIONES CIUDADANAS "PROGRESO MICHOACÁN A.C." Y "DEMOCRACIA TRANSPARENTE A.C."	07 DE JUNIO DE 2017.	CULTURA Y ARTES.	PENDIENTE



INICIATIVA	PRESENTADOR	SESIÓN	COMISIONES	ESTADO
INICIATIVA 675. INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO ELECTORAL DE MICHOACÁN.	CC. JORGE LUIS HERNÁNDEZ ALTAMIRANO Y CLAUHTÉMOC PEDRAZA OROZCO.	14 DE JULIO DE 2017.	ASUNTOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	PENDIENTE

Índice de tablas

Tabla 1	Participación política	26
Tabla 2	Escalera de participación ciudadana, Sherry Arnstein	32
Tabla 3	Proyectos de iniciativas de reformas en materia de participación política no electoral	76-78
Tabla 4	Cronología de la evolución de la regulación de los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Michoacán	88
Tabla 5	Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Michoacán (2012)	90
Tabla 6	Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo (2015)	91-92
Tabla 7	Presupuesto anual asignado por el IEM para el ejercicio del plebiscito y el referéndum (Tabla 7.1. y Tabla 7.2.)	104-105
Tabla 8	Observatorios ciudadanos 2017	112
Tabla 9	Iniciativas presentadas por ciudadanos a partir de la promulgación de las leyes que regulan los mecanismos de participación ciudadana en el estado de Michoacán	129-132
Tabla 10	Escalera de Participación Ciudadana, Sherry Arnstein	135