



LA QUINCUGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y 81 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Y

CONSIDERANDO

1. Que los municipios son pilar fundamental de nuestro desarrollo, fortaleza de las entidades federativas y elementos plurales de la cohesión nacional; en el contexto histórico se han constituido como impulsores del crecimiento y del progreso.
2. Que en el marco de nuestra Ley fundamental, se establecen las bases generales que aseguran una auténtica autonomía municipal, lo que permite la conservación de sus valores de identidad, cultura, tradición y cohesión, cumpliendo con su vocación de progreso, logrando así ser parte importante en el avance y desarrollo del Estado y de la Nación entera.
3. Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que los municipios, en términos del artículo 115, constituyen la base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las entidades federativas que conforman al Estado Mexicano, por lo que resulta muy importante que el marco jurídico que los regula se encuentre constantemente evolucionando de acuerdo a las necesidades actuales.
4. Que en el contexto de un mundo globalizado, ningún País puede analizar su situación, en cualquier materia, sin llevar a cabo una revisión del contexto internacional; nuestro País no ha firmado muchos tratados en materia de participación ciudadana, ello se debe en parte al hecho de que, si bien la es un tema importante para cualquier democracia del mundo, hay tantas formas para incentivarla y desarrollarla que es difícil elaborar un acuerdo internacional en la materia. Sin embargo, hay organismos internacionales que se preocupan por mantener este tema en la agenda internacional y, aunque sus esfuerzos no se vean reflejados en tratados o acuerdos, sí incentivan la creación de compromisos entre los gobiernos.

Un claro ejemplo de estos esfuerzos son los convenios firmados en las Cumbres de las Américas, como el Plan de Acción de Miami, el cual se llevó a cabo en el marco de la primera Cumbre, celebrada del 9 al 11 de diciembre de 2004. En su apartado



de fortalecimiento de la sociedad y de participación comunitaria, los gobiernos se comprometieron a revisar el marco normativo que regula a los actores no gubernamentales con el fin de establecer o mejorar su capacidad para recibir fondos. Asimismo, se discutió la posibilidad de que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableciera un nuevo Programa de la Sociedad Civil para promover la filantropía responsable y la participación cívica en los asuntos de política pública. Por otra parte, en la Segunda Cumbre de las Américas, celebrada en Chile en 1998, se firmó el Plan de Acción de Santiago, en el cual los gobiernos se comprometieron a promover la participación de la sociedad civil, además de establecer marcos institucionales que incentiven la creación de organizaciones sin fines de lucro, responsables y transparentes. De igual manera, el Plan de Acción de Quebec, cuyo tema y objetivo central es el fortalecimiento de la democracia, estableció cinco líneas de acción: el fortalecimiento de la libertad de expresión, el acceso a la información, el acceso a la justicia, los gobiernos locales y la descentralización y el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos nacionales y hemisféricos. De manera paralela, se creó un programa para el seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Quebec, para que algunas organizaciones de la sociedad civil pudieran evaluar lo que los diferentes países han realizado o han dejado de hacer, respecto de sus compromisos.

5. Que la adecuación del derecho a la realidad supone necesariamente la revisión periódica del sistema jurídico, a fin de superar las limitaciones que van surgiendo. La creación, modificación o adecuación de normas corresponde a los legisladores, mediante un ejercicio de alta responsabilidad, debido a la evolución y dinámica constante que debe atender a las condiciones sociales, culturales y políticas, entre otras necesidades que reclama la sociedad.

6. Que el Municipio es el primer escaño que tiene la sociedad de expresarse ante el gobierno; siendo el nivel más cercano a las personas, aquel con el cual se tiene más contacto del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de la ciudadanía.

En ese contexto, el Estado de Querétaro ha sufrido innumerables transformaciones en los aspectos económicos, políticos y sociales, que hacen necesaria una serie de reformas que posibiliten su crecimiento y lo convierta en funcional, dando a sus autoridades la oportunidad de mejorar la calidad de vida de sus gobernados.

7. Que el término participación social o ciudadana puede ser conceptualizada desde diferentes perspectivas teóricas, así puede referirse a los modos de fundamentar la legitimidad y el consenso de una determinada población, por



ejemplo, participación democrática o también puede referirse a los modos de luchar contra las condiciones de desigualdad social y para cuya superación se necesita impulsar la participación.

Desde una visión colectiva, el concepto participación aparece como aquella intervención que requiere de un cierto número de personas cuyos comportamientos se determinan recíprocamente. De acuerdo a esto, participar es sinónimo de intervención colectiva.

8. Que desde la perspectiva de las ciencias sociales, la participación es entendida como la asociación del individuo con otros en situaciones y procesos más o menos estructurados y donde el individuo adquiere un mayor ejercicio de poder en relación a determinados objetivos finales que pueden ser conscientes para el individuo o significativos desde la perspectiva del sistema social.

Existen distintos tipos de participación, de ellos se distinguen dos grandes ámbitos: el público, que obedece a aspectos más globales e incluye dentro de este la participación ciudadana y la política; y el privado, en el que se encuentran la participación social y la comunitaria, que tienen como objetivo atender los intereses comunes de la comunidad o mejorar la calidad de vida de las comunidades.

La participación ciudadana se entiende como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular.

Desde la perspectiva normativa, el término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean para el efecto.

En la democracia representativa vigente, en ocasiones, una parte de la sociedad es la que detenta el poder de representación tomando decisiones de forma legítima que afectan a una mayoría. En este sentido, es conveniente combinar lógicas de representación y participación directa.

La democracia es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad. Sin embargo, para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder que se le ha otorgado, es necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas o que son del interés de todos, ya que la participación permite que las opiniones de cada uno de los integrantes de una nación sean escuchadas.



Y no importa que sea una democracia directa, representativa, deliberativa o participativa; cualquiera de éstas necesita de la participación de la gente. En efecto, en la primera, para tomar decisiones y llegar a acuerdos; en la segunda, para formar los órganos de gobierno y elegir a nuestros representantes; en la democracia deliberativa, porque es la forma en que los ciudadanos se hacen escuchar en la toma de decisiones públicas y en la última, para concurrir con el gobierno en la elaboración y evaluación de políticas públicas. Por tanto, sea el tipo de democracia que sea, lo cierto es que necesitamos de la participación de los ciudadanos para que el gobierno tenga razón de ser y se convierta verdaderamente en el gobierno del pueblo.

No obstante, la injerencia de los actores privados sobre el Estado también es importante porque controla y tempera el poder de los representantes políticos y de los funcionarios públicos, pues una vez elegidos, es indispensable vigilar cómo y en qué ejercen los fondos estatales y de qué forma administran los recursos de la Nación. Con la supervisión de nuestros gobernantes impedimos que tomen decisiones en función de sus intereses y evitamos la corrupción, el fraude, los sobornos y otras prácticas deshonestas.

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

9. Que la participación ciudadana constituye un tipo de relación socio–estatal, la cual, antes de remitirnos a un conjunto de dispositivos institucionales o a la lógica de la organización social, puede ser concebida como un espacio de interacción, comunicación y diferenciación entre el sistema estatal y el social. Además, se plantea que dicha relación socio–estatal, que tiene como función la regulación permanente del conflicto supuesto en la definición de los temas públicos y de la propia agenda político–social, es una relación característica de las sociedades contemporáneas acotada (en sus sentidos y orientaciones) por las nociones normativas derivadas de los significados de la democracia y de la propia categoría de ciudadanía.

Aunque los mecanismos y dinámicas de la participación ciudadana fueron cambiando a lo largo del tiempo, subsisten algunas dificultades que obstaculizan el acceso a la ciudadanía a bastantes personas que desean participar en ella. Para que sea posible la participación activa y constructiva de los diferentes actores sociales y puedan ser pensados e implantados mecanismos que garanticen el ejercicio de la ciudadanía, no se puede desconocer que las posibilidades reales de participación de los diferentes actores sociales están condicionadas por una serie de factores presentes en el modelo hegemónico de poder y que sitúan a los



diferentes grupos en distintas posiciones y condiciones, incrementando la desigualdad de oportunidades.

Para fortalecer la participación ciudadana habrá que invertir los bajos niveles de participación efectiva en la política y de confianza en los partidos políticos y en la legitimidad del Estado. Es necesaria la participación de los ciudadanos y ciudadanas en la construcción de políticas públicas con rostro, que no estén disociadas de las personas concretas.

El reconocimiento de las diferencias de cada colectivo es esencial para el proceso democrático y para la ciudadanía y se dio en gran medida por la organización de las personas en movimientos civiles y por su participación activa en la construcción de la ciudadanía.

10. Que a lo largo de la historia de las sociedades podemos reconocer que muchas e importantes conquistas y redefiniciones de derechos se han dado en la construcción de esta sociedad que queremos cada vez más incluyente. No hablamos sólo de la actuación de los grandes movimientos sociales visibles, reconocidos e inscriptos en los diferentes medios de comunicación. La ciudadanía viene siendo construida también desde muchos otros ámbitos, no es nunca una forma acabada de vivir en sociedad, se actualiza constantemente, se viene transformando constantemente a lo largo de los últimos años, por lo que es fundamental para seguir construyendo ciudadanías cada vez más incluyentes y por eso necesitamos que no sea condicionada por factores de género, de clase, de origen, de pertenencia étnica o geográfica, de orientación sexual.

11. Que según el autor Villareal, la participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes, pero el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales.

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

Todos estos tipos de participación son muy importantes en los regímenes democráticos, porque permiten vigilar y controlar la gestión de nuestros gobernantes; además, es la manera en que la ciudadanía se hace escuchar y puede



tomar parte en los asuntos públicos. Hay que advertir que son en las democracias contemporáneas donde generalmente encontramos los cuatro tipos de participación, porque en las de principios y mediados del siglo XX era más factible hallar uno o dos formas, siendo la política la más preponderante.

En ese sentido, para que la participación ciudadana pueda existir en una democracia es necesario que la sociedad confíe en las instituciones políticas. Deben tener la esperanza o la firme seguridad de que van a actuar y funcionar de acuerdo a lo que se les ha encomendado: velar por el bienestar general. Cuando no hay confianza, es porque las instituciones no están realizando sus funciones correctamente o porque la población percibe que están trabajando para favorecer un sector específico. Si no hay confianza, los ciudadanos van a evitar lo más posible involucrarse con ellas. Por eso, si una democracia quiere impulsar la participación ciudadana, debe asegurar la credibilidad de sus instituciones.

Actualmente se cuenta con muchos canales institucionales y con un marco jurídico que regula la injerencia de los actores privados en las políticas gubernamentales. Definitivamente esto se ha logrado gracias al interés de las autoridades por incluir la participación ciudadana en su gestión. Sin embargo, aunque ya está reglamentada, todavía permanece en un estado de aletargamiento. Si bien existe un número de personas que participan activamente en los asuntos públicos, hay una cantidad mucho mayor que no está interesada en esas cuestiones. Por ejemplo, en las consultas públicas realizadas en los municipios de los estados y en el Distrito Federal, el porcentaje de participación ha sido muy bajo, cuando se han realizado consultas ciudadanas, el porcentaje que asiste a la consulta no ha rebasado el cuatro por ciento. Además, son muy pocas las veces que una Entidad ha hecho uso de los mecanismos de democracia directa. Existe muy poca experiencia nacional sobre iniciativas ciudadanas de Ley. Estudiadas nada más hay dos, exitosas, aunque ha habido varias otras iniciativas, algunas aún incompletas, otras que no han corrido con la misma suerte. Respecto a los referéndums y plebiscitos que se han organizado, la mayoría de los casos ha sido por iniciativa de los gobiernos locales y no de los ciudadanos. Probablemente donde la participación corre con más suerte, es en la elaboración y evaluación de los programas sociales y de las políticas públicas; sin embargo, tampoco son muy exitosos porque muchos de ellos son abandonados o suspendidos por la administración siguiente, dejando inconclusa la obra.

La baja participación de los ciudadanos y el poco interés en los asuntos públicos se puede confirmar con los datos que arrojó la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) en 2012, donde el 84 por ciento de la población dijo estar poco o nada interesado en la política o un 62 por ciento contestó estar poco interesado en los problemas de sus comunidad; asimismo, el 71 por ciento dijo que nunca ha asistido a reuniones que tienen por objeto resolver los problemas del barrio, la colonia o la comunidad. Y parece ser que las



manifestaciones ya no son una opción para los ciudadanos, pues la misma encuesta arrojó que el 79 por ciento nunca ha participado en manifestaciones ya sea a favor o en contra del gobierno.

12. Que hay cuatro condiciones básicas que permiten la existencia de la participación ciudadana, a saber: el derecho a la información, el respeto a los derechos fundamentales del hombre, confianza hacia las instituciones democráticas del país por parte de los ciudadanos y la existencia de canales institucionales y marcos jurídicos que regulen la participación. En México se ha dado un paso muy significativo en cuanto a la última condición, pues las autoridades han hecho un esfuerzo por regular la influencia de la sociedad sobre el Estado; sin embargo, todavía tenemos problemas con el intercambio de información, con la violación de las garantías individuales y con la confianza que tienen los ciudadanos hacia las instituciones políticas. Por ello, es poco el número de personas que participan activamente en la vida pública.

13. Que aunque ya contamos con un instituto que promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información y los medios de comunicación a nivel federal ya no están sometidos al control del gobierno, todavía no es suficiente para que los ciudadanos puedan estar informados y de este modo influyan en las políticas gubernamentales. Debido a que no hay publicidad de las decisiones tomadas por parte de nuestros representantes políticos, muchos funcionarios públicos terminan su gestión sin rendir cuentas de lo que hicieron durante su administración, de lo que hicieron con nuestros impuestos, de cómo los invirtieron y qué lograron mientras ocupaban su cargo. Esto no solamente ocurre a nivel federal sino también a nivel estatal, de hecho, la rendición de cuentas en muchos estados es casi nula. Como muestra de ello, en un informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se señalaba que se registran muchas irregularidades en los estados en el manejo de los fondos públicos, como pérdida constante de bienes, pagos efectuados con fines distintos a los autorizados, pagos indebidos a personal y a conceptos de obra pública, pago de obras no realizadas, carencia de documentación comprobatoria, etcétera.

Esto ha provocado que las personas desconfíen de las instituciones políticas, de sus autoridades, y como consecuencia se abstengan de interferir en los asuntos públicos.

Tanto la falta de información como la violación a los derechos fundamentales del hombre han creado un ambiente de incertidumbre en la población mexicana, y se manifiesta en la poca confianza que tienen hacia las instituciones democráticas del país. Lo anterior podemos comprobarlo con la ENCUP 2012, la cual reveló que todas las instituciones políticas, en promedio, salieron calificadas por debajo de 6,



en una escala del 0 al 10, donde 0 es “No confío nada” y 10 es “confío mucho”. Podemos afirmar que la falta de confianza que están sufriendo nuestras instituciones se debe a la poca transparencia e integridad de los propios ejecutivos.

14. Que los ciudadanos se abstienen de participar en las cuestiones que son del interés de todos. La falta de confianza hacia las instituciones, la violación a las garantías individuales y la ausencia de información, transparencia y rendición de cuentas, han hecho que existan bajos índices de participación ciudadana. Las personas no quieren tomar parte en los asuntos públicos, en primer lugar, porque no cuentan con la información suficiente para evaluar a los gobiernos o para involucrarse en la realización de programas y políticas públicas. En segundo, porque el gobierno sigue sin respetar los derechos humanos de los mexicanos; tan sólo las organizaciones defensoras de derechos humanos, cuando interfieren en asunto públicos, son objeto de persecución y ataques.

15. Que se considera que la participación ciudadana es baja porque la sociedad mexicana desconfía, por todo lo anterior y por otros factores, de las instituciones políticas, y ello se debe a que no obtienen la respuesta deseada.

Para incentivar la participación ciudadana, debemos revertir este tipo de situaciones.

La participación ciudadana es un concepto relacionado con la democracia participativa que permite a la población en general integrarse en los procesos de toma de decisiones.

Es posible que las diferentes lógicas implícitas en la noción de participación ciudadana se entiendan mejor si se intenta establecer lo que pareciera estar detrás de esta conceptualización en cuanto a visión normativa. Dado que la participación ciudadana se plantea como una acción “deseable”, más en el terreno de la práctica que de la teoría, sería tal vez fructífero comenzar por establecer cuál es la finalidad que se pretende conseguir con esto.

No se trata de analizar la vinculación de la participación ciudadana con determinados valores. Está claro que la propuesta de una práctica lleva implícita la afirmación de que con ella se cumplen determinados valores sociales, sean estos de carácter genérico, como la libertad y la igualdad, o sean ellos más delimitados temporalmente, como la democracia y el mercado. Independientemente de estas y otras valoraciones de carácter más específico y más o menos discutibles o consolidadas en el momento actual, lo que permitiría aproximarse a la comprensión de lo que se está proponiendo como participación ciudadana sería establecer los



ámbitos en que ella tendría lugar, el ámbito de acción en el que se propone intervenir.

Si bien el artículo 30 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro prevé como competencia del Ayuntamiento de aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal y que, concatenado con el capítulo noveno de la misma Ley, que se refiere al sistema de consejos municipales de participación social, la realidad es que es prácticamente nula la participación que la sociedad tiene en el tema. Por lo que surge la necesidad de que, en cada Municipio, exista una relativa a la Participación Social, que promueva los mecanismos y opciones para una efectiva participación social.

16. Que la fracción II del artículo 115 la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos otorga a las Legislaturas Estatales dos atribuciones en materia municipal: una, la de emitir las bases generales necesarias para conferir una homogeneidad básica al gobierno municipal, que establezcan los lineamientos esenciales de los cuales no se puede apartar en el ejercicio de sus competencias constitucionales, y otra, la de emitir disposiciones de detalle sobre esa misma materia municipal, aplicables solamente en los municipios que no cuenten con la reglamentación correspondiente, en el momento en que el Municipio emita sus propios reglamentos dichas disposiciones resultarán automáticamente inaplicables.

17. Que atendiendo al principio de fortalecimiento municipal y en atención al Controversia Constitucional 25/2001 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que esta LIX Legislatura considera que la reforma y adición el artículo 38 de la Ley orgánica Municipal del Estado de Querétaro es un marco normativo auxiliar del cual podrá ir haciendo uso cada ayuntamiento, en la medida en que sea necesario para cumplir con sus atribuciones constitucionales y carezca del reglamento respectivo, razón por la cual deberá existir una flexibilidad en su aplicación que dependerá de las necesidades de cada Municipio y de las decisiones que, como su órgano de gobierno, tome el ayuntamiento.

18. Que por lo anteriormente expuesto se propone, adicionar una nueva fracción XVI, recorriéndose en su orden la subsecuente, del artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, con el objeto de fortalecer al Municipio en la práctica de las atribuciones, funciones y responsabilidades, convirtiéndolo en un importante generador de participación ciudadana para la sociedad queretana

Por lo expuesto, la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Querétaro, expide el siguiente:



LEY QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO.

Artículo Único. Se reforman las fracciones XIV y XV y se adiciona una nueva fracción XVI, recorriéndose la subsecuente en su orden, todas del artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 38. Las comisiones permanentes...

I. a la XIII. ...

XIV. DE LA FAMILIA.- Le corresponde coadyuvar con las autoridades e interactuar con la sociedad, en la regulación y protección de los derechos de los integrantes de las familias;

XV. DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.- Le corresponde proponer al Ayuntamiento acciones en la implementación y desarrollo del Sistema Estatal Anticorrupción;

XVI. DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.- Le corresponde proponer el funcionamiento y operación de los mecanismos de Participación Ciudadana, conforme a la Ley en la Materia y en su caso apoyándose en los Consejos Municipales de Participación Social; y

XVII. Las demás, permanentes o transitorias, que a juicio del Ayuntamiento resulten necesarias para el buen desempeño de sus funciones.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro "La Sombra de Arteaga".

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.



PODER LEGISLATIVO

DEL ESTADO DE QUERÉTARO

2018 **59^o** 2021

LO TENDRÁ ENTENDIDO EL CIUDADANO GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO Y MANDARÁ SE IMPRIMA, PUBLIQUE Y OBSERVE.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES “CONSTITUYENTES 1916-1917” RECINTO OFICIAL DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO, A LOS TREINTA Y UN DÍAS DEL MES DE ENERO DEL AÑO DOS MIL DIECINUEVE.

**A T E N T A M E N T E
QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA
DEL ESTADO DE QUERÉTARO
MESA DIRECTIVA**

**DIP. ROBERTO CARLOS CABRERA VALENCIA
PRESIDENTE**

**DIP. MARÍA GUADALUPE CÁRDENAS MOLINA
SEGUNDA SECRETARIA**

(HOJA DE FIRMAS DE LA “LEY QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 38 DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO”)