



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**

**FACULTAD DE DERECHO**



**MAESTRÍA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**GESTIÓN COLECTIVA DEL AMBIENTE: ESTUDIO DE LOS MECANISMOS DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

**TESIS**

**QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER EL GRADO DE**

**MAESTRA EN CIENCIAS JURÍDICAS**

**PRESENTA**

**NOHEMÍ CÁRDENAS FERNÁNDEZ**

**DIRIGIDO POR**

**DRA. GABRIELA AGUADO ROMERO**

**CENTRO UNIVERSITARIO  
QUERÉTARO, QRO.  
DICIEMBRE DE 2025**

La presente obra está bajo la licencia:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

### Usted es libre de:

**Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

### Bajo los siguientes términos:



**Atribución** — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



**NoComercial** — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



**SinDerivadas** — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

**No hay restricciones adicionales** — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

### Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho. Maestría en  
Ciencias Jurídicas



Gestión colectiva del ambiente: Estudio de los mecanismos de participación ciudadana para la protección ambiental

Opción de titulación

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el Grado de Maestro en Ciencias Jurídicas

**Presenta:**

Nohemí Cárdenas Fernández

Dirigido por:

Dra. Gabriela Aguado Romero

Dra. Gabriela Aguado Romero  
Presidente

\_\_\_\_\_  
Firma

Dra. Alina del Carmen Nettel Barrera  
Secretario

\_\_\_\_\_  
Firma

Mtra. Diana Olvera Robles  
Vocal

\_\_\_\_\_  
Firma

Dr. Alejandro Diaz Reyes  
Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

Dr. Raul Ruiz Canizalez  
Suplente

\_\_\_\_\_  
Firma

\_\_\_\_\_  
Edgar Perez Gonzalez  
Director de la facultad

\_\_\_\_\_  
Dr. Manuel Toledano Ayala  
Director de Investigación y Posgrado

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.  
de julio de 2026

## **Resumen**

Los mecanismos de participación ciudadana son un entramado de herramientas que pretenden integrar a la sociedad en decisiones de interés público, como parte de una expresión democrática esencial en los gobiernos del siglo XXI. Sin embargo, a pesar de la existencia de mecanismos formales de participación ciudadana no necesariamente se garantizan el pleno ejercicio democrático ciudadano, pues no se establecen parámetros que garanticen la integración de las herramientas en la toma de decisiones. En el caso de estudio, el Estado de Querétaro, no se cumplen con las expectativas de tutela colectiva ambiental que pretende el ordenamiento específico; Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. En este contexto, la existencia de garantías formales de diferentes instrumentos jurídicos se identifican como herramientas poco utilizadas por la incertidumbre en el gobierno y en el impacto real. El ejercicio participativo puede impactar en diversas áreas, en especial, se plantea la oportunidad de mejorar el canal de comunicación entre los ciudadanos y el Estado en temas ambientales, desde la correlación entre las variables: ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, gobernanza, bienes comunes. Por ello, la propuesta se enfoca en el estudio del problema desde cuatro aspectos y cinco variables, por un lado, el aspecto normativo; mecanismos formales de participación ciudadana y ambiente, el aspecto social-democrático; participación ciudadana y derechos humanos, una estructura de cohesión; la gobernanza y aspectos conceptuales de administración de recursos comunes; teoría de los bienes comunes.

**Palabras clave:** Ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, gobernanza, bienes comunes.

## Summary

Citizen participation mechanisms are a set of tools designed to involve society in decisions of public interest, as an essential expression of democracy in 21st-century governments. However, despite the existence of formal mechanisms for citizen participation, the full exercise of democratic rights by citizens is not necessarily guaranteed, as no parameters have been established to ensure that these tools are integrated into the decision-making process. In the case of study in the state of Querétaro, the expectations for collective environmental protection set forth in the specific legislation– the State of Queretaro’s Law on Citizen Participation– are not being met. In this context, the formal guarantees established in various legal instruments are rarely utilized due to uncertainty within the government and doubts about their actual impact. Participatory engagement can have an impact in various areas, in particular, it presents an opportunity to improve the communications channel between citizens and the state on environmental issues, based on the correlation between the variables; environment, human rights, citizen participation, governance and common goods. Therefore, the proposal focuses on studying the problem from four perspectives and five variables, first, the normative perspective; formal mechanisms of citizen participation and the environment, second, the social-democratic perspective; citizen participation and human rights, third, a structure of cohesion; governance and finally, conceptual aspect of common–pool resource management; the theory of the commons.

**Key words:** Environment, Human Rights, Citizen Participation, Governance, Common Goods.

## **Dedicatorias**

A mi esposo y a mis padres. Gracias por su amor y apoyo incondicional.

Pero para dar solución al problema

¿Cuánto tiempo nos va a tomar?

Esperar demasiado sería un error.

Traducción adaptada, “Cry” de Ne-yo 2008.

## **Agradecimientos**

Agradezco al entonces Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) ahora SECITI, quien permitió que se realizará esta tesis por medio de la existencia de programas para posgrados, que permiten que más generaciones continúen sus estudios de posgrado y aporten conocimiento.

## Índice

|                 |   |
|-----------------|---|
| Resumen         | 2 |
| Dedicatorias    | 4 |
| Agradecimientos | 5 |
| Índice          | 6 |
| Introducción    | 8 |

## CAPÍTULO PRIMERO 12

### APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS BÁSICOS EN TORNO A LA GESTIÓN COLECTIVA DEL AMBIENTE; AMBIENTE, DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y BIENES COMUNES

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1.1 Análisis social y jurídico del medio ambiente.                                                                           | 13 |
| 1.1.1 Análisis conceptual del medio ambiente                                                                                 | 13 |
| 1.1.2 Análisis social del concepto ambiente                                                                                  | 14 |
| 1.1.3 Análisis jurídico sobre el ambiente                                                                                    | 18 |
| 1.2 La incorporación de la sociedad en los asuntos públicos desde los postulados políticos de la democracia y la gobernanza. | 24 |
| 1.2.1 Sobre la democracia                                                                                                    | 24 |
| a) Sobre los modelos democráticos                                                                                            | 27 |
| 1.2.2 La gestión pública                                                                                                     | 29 |
| a) La gobernanza                                                                                                             | 31 |
| 1.2.3 La participación ciudadana                                                                                             | 33 |
| 1.3 Postulados teóricos sobre lo común, el espacio y los bienes.                                                             | 35 |
| a) Lo común                                                                                                                  | 38 |
| b) El espacio público                                                                                                        | 39 |
| c) Lo colectivo                                                                                                              | 41 |
| 1.3.1 La participación de la sociedad en la gestión y protección del medio ambiente desde la teoría de los bienes comunes    | 42 |
| a) La propuesta tradicional de la teoría de los bienes comunes                                                               | 43 |
| Conclusiones del primer capítulo                                                                                             | 45 |

## CAPÍTULO SEGUNDO 48

### LA DIMENSIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN MECANISMO DE EJERCICIO DEMOCRÁTICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

|                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.1 La influencia del Poder Público en los instrumentos jurídico administrativos; la posición jurídica del ciudadano.       | 49 |
| a) El Poder Público                                                                                                         | 50 |
| b) El ciudadano                                                                                                             | 51 |
| 2.2 Los problemas de materialización del modelo de protección de derechos humanos en la esfera pública en materia ambiental | 54 |

|                                                                                                                                                                                  |            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.2.1 La conceptualización del concepto de derechos humanos                                                                                                                      | 54         |
| 2.2.2 La exigencia de derechos humanos en materia ambiental                                                                                                                      | 55         |
| a) Teorías de ddhh sobre el garantismo                                                                                                                                           | 56         |
| 2.2.3 El modelo de protección de derechos humanos en la esfera pública                                                                                                           | 60         |
| 2.3 Los mecanismos de participación ciudadana en Querétaro: deficiencias en su configuración normativa e institucional                                                           | 63         |
| 2.3.1 Percepciones generales sobre la democracia participativa                                                                                                                   | 63         |
| 2.3.2 Ley de participación ciudadana del Estado de Querétaro normativa e instituciones                                                                                           | 68         |
| a) La participación ciudadana para la protección del ambiente prevista en otros ordenamientos                                                                                    | 71         |
| b) La falta de Integración de la comunidad en asuntos y decisiones públicas: la simulación democrática                                                                           | 80         |
| c) La inviabilidad económica: aspectos de presupuesto de la participación ciudadana.                                                                                             | 83         |
| Conclusiones del segundo capítulo                                                                                                                                                | 85         |
| <b>CAPÍTULO TERCERO</b>                                                                                                                                                          | <b>87</b>  |
| <b>REINTERPRETACIÓN DE LOS MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU PROYECCIÓN COLECTIVA EN EL ENTORNO AMBIENTAL</b>                                                  |            |
| 3.1 La participación ciudadana en el modelo de gestión pública de la gobernanza.                                                                                                 | 88         |
| a) La gobernanza un modelo de gestión que promueve la participación ciudadana                                                                                                    | 89         |
| b) La gobernanza en los asuntos de interés público                                                                                                                               | 92         |
| 3.2 El derecho humano al medio ambiente; La participación ciudadana en la lógica del derecho humano al medio ambiente sano.                                                      | 94         |
| 3.2.1 Percepciones internacionales del ambiente como derecho humano                                                                                                              | 94         |
| a) Percepciones locales del ambiente como derecho humano                                                                                                                         | 98         |
| 3.2.2 La sociedad en los problemas del ambiente                                                                                                                                  | 99         |
| a) Perspectivas, aplicables en la propuesta teórica de los bienes comunes y al modelo de gestión de la gobernanza.                                                               | 101        |
| 3.3 Planteamiento de pertinencia que favorezca la protección del medio ambiente por medio de mecanismos de participación ciudadana: la apropiación colectiva del medio ambiente. | 103        |
| 3.3.1 Correlación de la democracia, el medio ambiente, derechos humanos y la gobernanza.                                                                                         | 103        |
| <b>Conclusiones finales</b>                                                                                                                                                      | <b>109</b> |
| Bibliografía                                                                                                                                                                     | 112        |

## **Introducción**

En este trabajo se abordan perspectivas ambientales en torno a mecanismos formales de participación ciudadana, en las que se pretende analizar la problemática ambiental desde la perspectiva de acción colectiva por medio de instrumentos jurídicos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. En dicho ordenamiento se puede observar caminos previstos para que la ciudadanía y la sociedad en general pueda involucrarse en temáticas de carácter público, sin embargo, desde un análisis jurídico realizado se percibe que la previsión normativa no es suficiente para darle fuerza a la estructura que pretende involucrar a los ciudadanos en temas de interés público. En este sentido, se desarrolla el estudio desde la correlación de cuatro variables: ambiente, participación ciudadana, gobernanza, bienes comunes. Los cuales, se abordan por un lado, desde el aspecto normativo (mecanismos formales de participación ciudadana y ambiente), el aspecto social-democrático (participación ciudadana y derechos humanos), una estructura de cohesión (la gobernanza) y aspectos conceptuales de administración de recursos comunes (teoría de los bienes comunes). De acuerdo a lo anterior, se resalta que de las variables principales se derivan otros conceptos relacionados, mismos que se abordarán de forma general para establecer la correlación entre las variables principales.

Cabe señalar que se advierte que las variables mantienen una relación lógica-conceptual y me permito advertir que estructural y técnica. Sin embargo, considero que el problema también debe abordar aspectos antropológicos que expliquen de forma extensa la relación cultural y cotidiana de las personas con su ambiente, pues esta perspectiva puede explicar de primera mano la necesidad de accesibilidad de la participación ciudadana y en consecuencia mayor incidencia en los mecanismos formales previstos en la normativa. Por otro lado también se advierte que este estudio pretende abordar de forma general el ambiente, pero se tiene en cuenta que existen distintos elementos naturales y de ello también depende la cercanía de la población con dichos elementos, en el que influyen aspectos geográficos que no se abordan en este estudio.

En este estudio iniciamos estableciendo la relación entre lo ambiental y lo social, no sólo como un tema que debe ser abordado por el Estado, sino como un problema de interés colectivo. Ya que con las circunstancias ambientales actuales, es un tema que por el futuro que se proyecta, en el cual se ven perjudicada la esfera jurídica de los habitantes, así como derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)<sup>1</sup>. En este tenor, el trabajo plantea la relación de una posible interpretación con incidencia en la población en la toma de decisiones para la protección de un interés general, en este caso con enfoque en el ambiente y en los mecanismos que se prevén en los ordenamientos jurídicos.

En el título de este primer capítulo se aborda una aproximación a los conceptos básicos en torno a la gestión colectiva del ambiente, desde el estudio de las variables; ambiente, derechos humanos, democracia, gobernanza y bienes comunes. Para ello, a través del método de análisis-síntesis se desarrollan en orden las variables; ambiente, derechos humanos, democracia, gobernanza y bienes comunes, las cuales conforman los conceptos básicos para la propuesta del título “gestión colectiva del ambiente”. Está conjunción de conceptos hacen alusión a las variables estudiadas como una propuesta de unión de los conceptos. La “gestión” hace alusión a los modelos de gestión pública, al caso específico de la gobernanza que se desarrolla en el trabajo, enseguida la parte “colectiva” se refiere a la integración de la sociedad en los asuntos de interés público, alude a derechos humanos, a la democracia y los mecanismos formales de participación ciudadana, por último “ambiente” hace referencia a la dimensión específica de protección del derecho humano a un medio ambiente sano y suprime el uso de “medioambiente”, pues se considera que el término es restrictivo al uso jurídico.

El primer apartado aborda la forma en la que se ha entendido el ambiente, en el que para correlacionar las variantes estudiadas, se inicia con una aproximación a la forma en la que el humano y la sociedad se percibe dentro del mundo y en concordancia con lo que le rodea. Para así derivar la necesidad de la protección de los elementos naturales y contrastar con la percepción utilitaria que se atribuye al ambiente a través de los “recursos naturales”, que se identifica en la normativa mexicana.

---

<sup>1</sup> En adelante la Constitución o CPEUM.

En este sentido, el primer capítulo inicia con la variable ambiente para colocar la percepción ambiental, desde la parte social, un aspecto que debe tener en cuenta la norma, pues propicia la forma en la que se concibe el entorno en el que existimos y cómo se tergiversa su utilidad. Posteriormente se plantea la percepción del ambiente desde la lógica jurídica internacional y local, en la que se pregona la protección del “medio ambiente” como parte del modelo de protección de derechos humanos, misma que trasciende a interpretaciones que resultan imposibles de lograr para los Estados parte. Con el análisis jurídico en torno al ambiente, pretendo señalar aspectos regulados por el Derecho, con énfasis en que todo lo regulado en un ordenamiento no necesariamente se cumple a cabalidad, solo por proclamarse en un texto. Y es que, al menos para la perspectiva jurídica, el medio ambiente se regula como un bien porque se considera susceptible de apropiación, por lo que en esta misma lógica utilitarista la que no es congruente, pues si los recursos son base del desarrollo económico se deberían de proteger con más ímpetu, pues de ellos depende el sustento y la existencia misma.

A continuación de los aspectos ambientales se desglosan las variables democracia y gobernanza. La primera nos introduce al objeto de estudio transversal: los mecanismos de participación ciudadana, pues son instrumentos que se derivan de aspectos democráticos, o bien, de la integración de la población en asuntos públicos. En este apartado se abordan algunos de los modelos democrático, en el que hago uso del concepto modelo para resaltar que son arquetipos deseables de los que se pretende su reproducción e imitación, pero no por ello funciona por igual en cada intento. En relación con este apartado, cabe mencionar que no se centra especialmente en los aspectos políticos del sufragio, que si bien, son parte esencial de la democracia no es necesariamente el único rasgo en el que se alude. Y en este sentido, aquí es donde se integran los mecanismos de participación ciudadana, como un destello del modelo democrático, con regulaciones que aparentan estar bien normadas. Como se señala con la aproximación normativa que se realiza—del que más adelante se abordarán los problemas que enfrentan— en el ámbito jurídico se intenta regular todo, entre más regulado se encuentre cierta interacción entre la autoridad y la población parece que se tendrán mejores resultados. Es una situación esperada por aquellos ajenos al ámbito jurídico y es propio del derecho mismo intervenir de esta forma. Enseguida se desarrolla la siguiente variable, la

gobernanza, un modelo de gestión pública como parte de la representación del Estado, mismo que puede converger en la relación de la participación ciudadana y los instrumentos o mecanismos previstos para la integración de la población en los asuntos públicos, en especial en el área ambiental.

Por último, se identifica que los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa mexicana, prevén una oportunidad para la protección del medio ambiente, pues permite la organización de los ciudadanos y la sociedad para involucrarse en las decisiones de interés público relacionado con elementos naturales. Entendiéndose como un contrapeso ideal en el modelo democrático mexicano. Sin embargo, debido a que los mecanismos de participación tienen distintas áreas de oportunidad, en esta investigación parece tomar un segundo plano los temas ambientales, debido a que en cuanto avanzaba la investigación el problema investigado resaltaba en la ineficacia de los mecanismos, en la que el ambiente es un agravante al problema. Por lo tanto, si no existe una relación entre: el modelo de derechos humanos que concrete la materialización de los derechos (medio ambiente y democracia), con la regulación de instrumentos idóneos (mecanismos de Participación ciudadana) y que se prevé un enfoque de integración con un modelo de gestión que permita la participación (la gobernanza y bienes comunes), no podemos esperar que por más regulaciones que se hagan en un solo rubro, las cosas funcionen. Por lo tanto, la propuesta de reinterpretación busca resaltar que el entramado jurídico de los mecanismos de participación ciudadana es ineficaz, en primer momento, si no existe una relación entre las variables democracia y gobernanza. En la cual, primero es necesaria la congruencia entre la normativa, el modelo democrático y la estructura institucional, para que se amplíe la protección de derechos políticos y de participación ciudadana, y con ello, la protección del ambiente.

# **CAPÍTULO PRIMERO**

**APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS BÁSICOS EN  
TORNO A LA GESTIÓN COLECTIVA DEL AMBIENTE;  
AMBIENTE, DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA,  
GOBERNANZA Y BIENES COMUNES**

## 1.1 Análisis social y jurídico del medio ambiente.

### 1.1.1 Análisis conceptual del medio ambiente

En este estudio iniciamos estableciendo la relación entre lo ambiental y lo social, no sólo como un tema que debe ser abordado por el Estado, sino como un problema de interés colectivo. Ya que con las circunstancias ambientales actuales, es un tema que por el futuro que se proyecta, en el cual se ven perjudicada la esfera jurídica de los habitantes, así como derechos humanos reconocidos en la Constitución.

Para abordar los tópicos centrales de este primer capítulo, se pretende conocer el concepto de “medio ambiente”, primero, desde su vínculo con la sociedad, y posteriormente desde el entramado jurídico internacional local que se promulga para su protección. Cuando abordamos el estudio de distintos elementos naturales se utilizan diferentes nociones como naturaleza, ambiente, medio ambiente o ecosistema. Lo anterior puede ocasionar una confusión, pues no operan como sinónimos, pueden seguir una lógica biológica, un entramado social o bien atender a perspectivas jurídico-políticas.

En este sentido, primero debemos definir el concepto de medio ambiente, ya que dentro de la premisa del objetivo general se encuentra la protección al medio ambiente. Este concepto aparece dentro del estudio de la ecología; *oikos* (griego: οἶκος) casa y *logia* (griego: λογία) estudio o tratado, también entendido como la “Ciencia que estudia los seres vivos como habitantes de un medio, y las relaciones que mantienen entre sí con el propio medio”<sup>2</sup>. Su abordaje se basa en la relación entre seres vivos y el medio en el que existen, del que se deriva el estudio del medio ambiente.

El concepto de medio ambiente opera en los discursos jurídicos o internacionales, pues al menos en el estudio de la ecología se aborda como ambiente. Tal es el caso, de Pacheco quien identifica que la noción clásica se queda corta para abordar los temas referentes a lo natural y que “Con el paso de los años se ha sustituido en el lenguaje especializado el término de ‘medio ambiente’ por el de ‘ambiente’; este cambio es el

---

<sup>2</sup> RAE “Ecología”.

resultado de la sustitución de una noción biologicista por otra, de carácter interdisciplinario, emanada del interés de las ciencias sociales por la crisis ecológica actual”<sup>3</sup>. El autor señala que con el paso del tiempo distintas disciplinas abordaron la problemática del entonces medio ambiente, por lo que el enriquecimiento de perspectivas provocó que el significado y su radio de acción se amplíe entendiéndolo más allá de los postulados biológicos, permitiendo entenderlo como un proceso sociedad-naturaleza.

Desde la noción conceptual, Odum menciona que la relaciones entre los habitantes de la tierra y los elementos que conforman el ecosistema mantienen una constante interacción, pero a pesar de esta cercanía cotidiana, parece ser que “Hasta que se produce una crisis, los humanos tienden a considerar los bienes y servicios naturales como algo garantizado”<sup>4</sup>. Y es que a pesar de que el ambiente y los seres humanos están en constante interacción, no se asegura que estas interacciones propician el desarrollo y protección de ambos por igual, pues aquellos elementos que se da por hecho que se tendrán de forma ininterrumpida son propensos a escasear o terminarse por completo. En este supuesto, cobra sentido lo que señala Odum, al referir que la crisis es lo que genera preocupación por actuar y evitar el peor escenario.

### **1.1.2 Análisis social del concepto ambiente**

En relación con el anterior apartado se señala que existe una relación necesaria entre el ambiente y los habitantes, lo que permite identificar a la sociedad de forma inserta. Para ello, se desarrolla la percepción social del ambiente, en las que se abordan algunas de las interpretaciones del ser humano y lo natural. Pues, como señala Wittfogel, “Contrariamente a la creencia popular de que la naturaleza es siempre la misma –una creencia que ha llevado a teorías estáticas de ambientalismo y a su rechazo igualmente estático–, la naturaleza cambia profundamente siempre que el hombre, por razones históricas simples o complejas, modifica

---

<sup>3</sup> PACHECO Muñoz, Miguel Fernando. “El ambiente, más allá de la naturaleza”, en Elementos: Ciencia y cultura, México, Puebla, 2005, vol. 12, núm. 057, enero- marzo de 2005, pp. 29-33.

<sup>4</sup> ODUM, Eugene P., y Gary W., BARRET. “Fundamentos de ecología”, 5ta edición, THOMSON, México, 2006, p. 2.

sus equipamientos técnicos, su organización social y su visión del mundo”<sup>5</sup>. Interpretando la visión de Wittfogel, el ser humano es quien modifica su entorno, lo cual dependerá a su vez de la concepción que él mismo tenga de su entorno.

De modo similar, y en el entendido de que el ser humano es el que propicia los cambios a su alrededor, Durkheim plantea que “Lo que las representaciones colectivas traducen es la manera en la que el grupo se piensa en sus relaciones con los objetos que lo afectan”<sup>6</sup>, lo cual se relaciona con el planteamiento de investigación mismo que pretende identificar una relación entre la vida social y la conexión colectiva con el ambiente. Pues en razón de que las percepciones o afecciones individuales están constituidas de forma diferente, la dimensión colectiva se puede abordar problemáticas con otra perspectiva, con una visión de impacto en un sector más amplio.

Por otro lado, en la interpretación de los postulados de Marx, se identifica la dimensión social explicada desde el sistema productivo y del valor de cambio, señala “... que el producto directo de éste no es un producto para él, pues solo llega a serlo a través del proceso social y tiene que adoptar esa forma general aunque exterior; que el individuo sólo existe en cuanto productor de valor de cambio, lo que implica la negación absoluta de su existencia natural; el individuo, pues está completamente determinado por la sociedad”<sup>7</sup>. El autor nos permite identificar al sujeto desde el contexto económico, como parte de un sistema coordinado. Si bien no aborda esta perspectiva desde el impacto del ser humano en el ambiente, nos indica que la sociedad es un factor importante cuando hablamos de procesos colectivos.

Dentro de la discusión sobre el sistema capitalista y las fuerzas productivas humanas, Schmidt interpreta en Marx que “El precio de este proceso es que la naturaleza deja de ser reconocida como potencia para sí, que se transforma en puro objeto para el hombre, puro objeto de utilidad”<sup>8</sup>. En este sentido, en el proceso de revolución y evolución de la

---

<sup>5</sup> WITTFOGEL Karl A. “Oriental despotism: a comparative study of total power”, Yale university press, united states of america, 1967, p. 11.

<sup>6</sup> DURKHEIM Emile. “Las reglas del método sociológico”, trad. Ernestina de Champourcin, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, p. 23.

<sup>7</sup> MARX, Karl. “Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858”, trad. Pedro Scaron, vol 1, 20ª edición, Siglo Veintiuno Editores, p.186.

<sup>8</sup> SCHMIDT, Alfred. “El concepto de naturaleza en Marx”, trad. Julia M.T. Ferrari de Prieto y Eduardo Prieto, 2 edición, siglo veintiuno editores, España, 1977, p. 208.

producción material, se produce también la descualificación de la naturaleza, desde un punto subjetivo o social, mismo que corresponde a la reducción de la existencia del trabajador a un productor de intercambio. Si bien, se logra identificar a la sociedad como un producto de las fuerzas sociales, no se aborda el daño en el ambiente provocado por el desarrollo de las fuerzas productivas, proceso que con el tiempo permitirá discusiones relativas a este tema.

Hasta ahora, se identifica la relación entre la naturaleza y la sociedad, Klaus, Marx y Durkheim, comparten la visión naturalista de la sociedad, en la que el primero le da un rol principal al desarrollo de las fuerzas productivas y el segundo le da el mismo sentido pero con la división del trabajo. En esta crítica, Klaus no concuerda, pues estas posturas pueden reducirse a que la apropiación social de la naturaleza significa su sometimiento y no se debería reducir a una relación de dominación. En su propuesta señala que “The social construction of nature is necessarily an element of the social evolution of society. The classical theories of the social construction of nature have reversed this constitutional relationship”<sup>9</sup>. Lo anterior quiere decir que la construcción social de la naturaleza es un elemento necesario en la evolución social de la sociedad misma, además, identifica que en las teorías clásicas la construcción social de la naturaleza invierte la relación.

Lo que señala Klaus es que, la evolución social pasa a tener el protagonismo dejando de lado a la construcción social de la naturaleza. Lo cual se puede identificar en los postulados de Marx, quien prioriza las fuerzas productivas sobre el impacto que esto significa para el ambiente. En este sentido se advierte que el presente estudio debe abordar la apropiación de la naturaleza como una adaptación al medio, un estudio desde la teoría social natural y más allá de los fundamentos de la teoría de la historia humana de la naturaleza.

Para cerrar con la perspectiva social del ambiente, se resaltan las aportaciones de Lezama, quien identifica la presencia de la naturaleza social en los temas medioambientales. En razón de que el ambiente y el daño ambiental atraviesan necesariamente un proceso de valoración, de filtración y de construcción social para que posteriormente sean reconocidos. El proceso que se menciona implica reglas de conocimiento, normas y símbolos sociales, los cuales permitirán que individuos, grupos o comunidades decidan atender o ignorar los hechos de la vida social. Identificando que la simple enunciación de una situación real de

---

<sup>9</sup> KLAUS Eder. “The social construction of nature”, SAGE, Berlin 1996, p. 8.

contaminación o detrimento del medio ambiente no es suficiente para que la población o la autoridad la reconozca y representa una prioridad a tratar.

Por lo tanto, a pesar de que exista normativa, políticas públicas específicas en el área y que las instituciones encargadas del monitoreo, no son suficientes, pues se necesita que se asigne un significado significativo por parte de la sociedad. La percepción de la naturaleza varía en cada realidad social, por lo tanto, para que un problema ambiental sea socialmente relevante, necesita ser percibido socialmente. En este sentido, Lezama señala que “La reflexión sociológica de los problemas ambientales, pretende explicar los mecanismos sociales que hacen posible que, en un momento determinado, ciertos problemas de la realidad adquieren un sentido y significado especial que los hace aparecer en la escena pública”<sup>10</sup>, y es que cuando la sociedad se preocupa por un problema ambiental, es cuando lo percibe como real, cuando lo vive.

Lezama señala que el principal problema que encuentra Klaus en la visión de Marx y Durkheim se debe a que su planteamiento sigue la lógica de la apropiación social de la naturaleza, en la que se entiende el control sobre los recursos susceptibles de explotación, mismo que no coincide con su propuesta de la construcción social de la naturaleza. Identifica una relación intrínseca entre la sociedad y la naturaleza, por lo que las acciones o decisiones que tome el primero, se reflejan en el segundo, es decir, el medio en que los seres vivos conviven; el ambiente. En cuanto al concepto que se utiliza para referirse a los elementos naturales como conjunto, podemos considerar que el uso de “medio ambiente” es más utilizado en la jerga jurídica. De aquí, se identifica una de las confusiones que rondan al concepto, pues “ambiente” refleja una conexión necesaria con la sociedad. A diferencia del uso “medio ambiente”<sup>11</sup> en los ordenamientos jurídicos locales e internacionales.

---

<sup>10</sup> LEZAMA, Jose Luis, *La construcción social y política del medio ambiente*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2008, p. 15.

<sup>11</sup> Aquí puede resaltar un problema de traducciones, pues en medios internacionales se utiliza el término *environment*, que hace referencia al entorno natural, que no es exactamente lo mismo que medio ambiente.

### 1.1.3 Análisis jurídico sobre el ambiente

En este apartado pretendo identificar la concepción e importancia que se le da a los temas ambientales desde la perspectiva jurídica interna e internacional, así como la influencia política en la discusión del tema. Los problemas relacionados con el ambiente no son cuestión de hace unos cientos de años, se puede atribuir a que con la presencia del ser humano en la tierra, por sus acciones, historia y su forma de vida, dio paso a el impacto inevitablemente en el ambiente.

Existen varias percepciones en cuanto a la conceptualización de los derechos humanos, entre las más comunes están aquellas que ponen en la balanza si son derechos o valores. En el primer caso es fácil aludir a que al pasar a formar parte de un instrumento normativo de derecho positivo se entienden como derechos, pero para el segundo caso determinar que son valores necesita una explicación más detallada. Como propuesta relativa a los valores Gozaini señala que “Los derechos humanos son valores que tienen como objeto buscar el fundamento mismo de la convivencia, a cuyo fin el orden jurídico positivo se subordina y, los jueces que los interpretan, encuentran una fuente o modelo del cual no pueden apartarse sin caer en arbitrariedad o injusticia”<sup>12</sup>. Para el autor, los valores deben entenderse en el sentido axiológico de la palabra, la cual no aborda en esencia el contenido de la teoría del valor en la filosofía jurídica, y relaciona los valores con las cualidades predicables de los objetos que se identifican en las normas.

En este sentido, si bien las discusiones en torno al origen de los derechos humanos pueden ser variadas, el problema actual se presenta en entender al ser humano como parte de la sociedad y de un sistema, para ello se aborda la percepción jurídica internacional<sup>13</sup>. Su debut formal en la agenda política internacional fue con motivo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo del año 1972, con temáticas

---

<sup>12</sup>GOZAÍNI, Osvaldo, A., *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1995, p 17.

<sup>13</sup>Para aclarar este párrafo, se especifica que el abordaje sobre derechos humanos o el antecedente primordial, se deriva de la asamblea general de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, en la que se proclamó y aprobó la Declaración universal de Derechos Humanos. En ella se reconoce que los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. De igual forma se esgrime la definición genérica; los derechos humanos como facultades inherentes a los seres humanos por el hecho de serlo.

tendientes al crecimiento demográfico, uso de energía, materiales de urbanización, ideales de consumo y su respectiva contaminación. Estos aspectos en conjunto configuraban una crisis ambiental global, y en retrospectiva tiene más de 50 años como tema en las agendas internacionales.

Es por ello que cada 10 años la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>14</sup> convoca a los integrantes del sistema internacional para superar en conjunto esta crisis<sup>15</sup>. En la primera Conferencia (1972) Estenssoro identifica en su contenidos, la tensión entre países de primer mundo y los países en vías de desarrollo, en cuanto a la forma en la que entienden y enfrentan la crisis ambiental. En estas dos perspectivas opera una diferencia económica-política dentro del sistema internacional, una división social asociada entre el 'Norte' para los países desarrollados y el 'Sur' para aquellos en vías de desarrollo.

Estenssoro explica que “La lógica que imperó en el Norte es que si ellos, para alcanzar su desarrollo sustentado en una alta industrialización, provocaron la crisis ambiental global, el Sur, en su intento por alcanzar el mismo estado de desarrollo y calidad de vida del Norte, simplemente harían colapsar el ecosistema planetario”<sup>16</sup>. Por lo tanto, la convocatoria de los países ricos en 1972, se entendía como una preocupación por la contaminación resultado de sus propios procesos de desarrollo. Esta situación no fue bien acogida por los países que no se encontraban en ese mismo proceso, pues configuraba una limitación a su crecimiento y desarrollo económico. A pesar del sentimiento de los países del 'Sur', la

---

<sup>14</sup> En adelante ONU.

<sup>15</sup> Los datos proporcionados por la ONU, señalan que las conferencias y actividades referentes al medio ambiente son: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972); Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987); Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992); Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General sobre el Medio Ambiente (1997); Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible “Río +10” (2002); Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible “Río +20”(2012). Posteriormente Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2015); Convención Marco sobre el Cambio climático: Conferencia de las Partes en su 21er periodo de sesiones (COP21) (2015); Calentamiento Global de 1.5 °C: Informe Especial IPPCC (2018); Cumbre sobre la Acción Climática (2019); Informes del IPCC para el Sexto Informe de Evaluación 2021- 2023. ONU, “Documentación de la ONU: Medio ambiente”, (Documento web).

<https://research.un.org/es/docs/environment/conferences>

01 de julio 2024

<sup>16</sup> ESTENSSORO, Fernando y Eduardo, DEVÉS. “Antecedentes históricos del debate ambiental global: Los primeros aportes latinoamericanos al origen del concepto de Medio Ambiente y Desarrollo (1970-1980)”, en *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, Brasil, 2013, vol. 39, núm. 2, julio-diciembre 2013, p. 237-261.

realidad es que muchos de ellos formaron parte de los acuerdos y tratados internacionales, por lo que al firmar el acuerdo los vincula con una obligación internacional, previendo que tendrán que cumplir con los acuerdos, les beneficie, o no, puedan afrontarlo, o no.

Para el caso de México se une a la Política ambiental internacional antes de la conferencia de Estocolmo en 1972, pues registros señalan que firmó la Convención para la Protección de Aves Migratorias y de Mamíferos Cinegéticos en 1936<sup>17</sup>, un convenio que ya no es vigente pero que pretendía conservar especies. En el contexto interno, México ya preveía cuestiones referentes a los bosques, aguas y en general sobre las tierras en su ámbito constitucional, por lo que se puede atribuir que era consciente de la necesidad de preservar sus elementos naturales.

Lezama señala que el problema ambiental en México para los años sesenta “se produce no sólo por el incremento de la planta industrial, de la urbanización, del crecimiento demográfico y de la flota vehicular en la Zona Metropolitana del Valle de México, sino también por la ausencia de tecnologías anticontaminantes en las fuentes emisoras de sustancias tóxicas”<sup>18</sup>. Pero México no era un país de primer mundo, se encontraba en vías de desarrollo, por lo que en la lógica de su desarrollo se vio envuelto en las demandas internacionales de conservar el medio ambiente.

Antes de abordar los fundamentos internos relativos al “medio ambiente”, abordemos un aspecto transversal, los derechos humanos. Como se describe anteriormente en 1972, comienza a extenderse la preocupación por el impacto medioambiental, y en relación a ello, se esboza la propuesta del derecho a un medio ambiente humano, señalado en la declaración de Estocolmo del mismo año. En esta se señala que el aspecto natural y artificial son esenciales para el bienestar del hombre, y se identifica que opera para el goce de los derechos humanos fundamentales, además de establecer la relación que este mantiene con el derecho a la vida<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Contexto internacional", (Documento web) 2006. [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)  
28 de julio 2024

<sup>18</sup> LEZAMA, José, “Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-200”, en LEZAMA José y Boris, GAIZBORD coord., *Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, México, 2010, p. 31.

<sup>19</sup> ONU: Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.

En adición a la configuración del ambiente como un derecho humano, lo secunda la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente el Desarrollo 1992, y el Pacto Mundial por el Medio Ambiente 2018. A pesar, de que estos instrumentos internacionales no son los únicos en torno a la materia ambiental, son de los más relevantes para el desarrollo del derecho a un medio ambiente sano. Mismo que se reconoce como un derecho humano universal, por medio de la Asamblea General de Naciones Unidas en julio de 2022. En dicha resolución se reafirma que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí, para posteriormente reconocer “1 ... el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano”<sup>20</sup>. Y por lo tanto dentro de la preocupación internacional externada desde 1972, este derecho tardó alrededor de 50 años en constituirse como derecho humano universal.

Este lapso de tiempo puede atribuirse a varios aspectos que no permitieron que se configurara antes, como aspectos económicos, sociales o políticos, que detuvieron la construcción de este concepto jurídico. Hay que tener en cuenta que se debía delimitar el alcance de lo que sería este derecho, ya que este lapso de tiempo permitió modificaciones para que llegara a ser lo que conocemos hoy en día. Una idea que se relaciona con lo anterior es lo que señala Papacchini en la que, “... los derechos humanos en su configuración específica son un producto de la historia y de la modernidad”<sup>21</sup>.

De esta forma podemos advertir que el sujeto de la modernidad es el que amplía o exige las reivindicaciones, por lo que también opera para la modificación y alcances de la noción misma de derechos humanos. Es entonces en la modernidad y en las nuevas exigencias que el catálogo de derechos humanos se incrementa. Sin dejar de lado que para que funcione el sistema, es necesario asegurar el proceso paulatino del cumplimiento de más derechos, sin que resulte en una excusa para el Estado de truncar los avances.

---

<sup>20</sup> ONU: Asamblea General, Septuagésimo sexto período de sesiones A/76/L.75, 26 de julio de 2022. En la asamblea se reafirma la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración y el Programa de Acción de Viena, recordando la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Declaración de Estocolmo), la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los tratados internacionales de derechos humanos pertinentes. (así como otras resoluciones aplicables).

<sup>21</sup> PAPACCHINI, Angelo. *Filosofía y derechos humanos*, Universidad del Valle, Santiago de Cali, 1993, p. 43.

Por otro lado, en el caso del Estado mexicano, el derecho a un medio ambiente se identifica por primera vez, en una reforma Constitucional de 1999, en la que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º, en la que se establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”<sup>22</sup>. Posteriormente es hasta el 2012 que se reforma este párrafo y se adiciona un párrafo sexto en relación al derecho al agua. “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”<sup>23</sup>.

En relación con la proclamación del derecho humano a un medio ambiente sano, señalado en la Constitución mexicana, se señala la obligación del Estado de garantizar este derecho y además prevé en principio una responsabilidad para aquel que dañe o deteriore el ambiente, la cuestión es la percepción del ambiente por parte del Estado. Pues según señala el artículo 27 de la Constitución le “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales”<sup>24</sup>. El contenido de esta incluye, tierras, aguas, minerales o sustancias, yacimientos, hidrocarburos, combustibles nucleares o cualquier otro derivado dentro del territorio nacional y es a grandes rasgos los elementos naturales susceptibles de apropiación, que son aquellos que constituyen el ambiente.

Precisamente, el problema que aparece es en cómo se va a materializar estos derechos consagrados en el ordenamiento interno, y aún peor, cómo es que se pueden garantizar para todos. Esta transición entre lo ideal-deseable y lo ontológico- jurídico, es lo que genera el problema al pretender garantizar los derechos humanos. Es entonces que la necesidad jurídica de la realización material de los derechos humanos. Por un lado Díaz Elías lo aborda desde la perspectiva del Estado de Derecho, y su transición de un sistema neo capitalista (Estado social de Derecho) al Estado Democrático de Derecho.

---

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que adiciona un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional”, 1999.

<sup>23</sup> Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se reforma el párrafo 5 y adiciona un párrafo sexto al artículo 4º Constitucional, 2012.

<sup>24</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2025, artículo 27 párrafo 4.

En el artículo mencionado, se puede advertir que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

En este último, resalta la necesidad de la eficacia de los derechos y su protección material, pues estos son la razón de ser del Estado de Derecho, además de entenderse como una condición de legitimidad. Y es que a pesar de que considero necesaria la ubicación teoría-filosófica del concepto “derechos humanos”, la realidad es que nos encontramos rebasados en su ámbito de materialización y protección, pues además de ser una exigencia de los pobladores hacia el Estado su eficacia supondrá el apoyo a las decisiones del Estado. La materialización de derechos humanos no solo basta con promover, proteger y cumplir, por que al menos en el caso del derecho al medio ambiente sano para las generaciones futuras, lo que nos coloca en un estado atemporal de los derechos humanos, en la que se genera una obligación presente y futura, para asegurar que los hijos de nuestros hijos puedan tener acceso a un medio ambiente que no se encuentre destruido o contaminado de forma irremediable.

Actualmente el derecho a un medio ambiente sano declarado en la Constitución mexicana, parece distinto al derecho universal a un medio ambiente limpio reconocido en el sistema internacional, pero parecen pregonar el mismo sentido. A pesar de la diferencia conceptual, desde el momento en el que al integrar este derecho en su máximo instrumento normativo, es el Estado, específicamente del poder ejecutivo y por lo tanto de la administración pública, quien asume la obligación jurídica de asegurar el ejercicio, disfrute y la “exacta observancia de las leyes”<sup>25</sup>.

Por último, en relación con el ya comentado artículo 27 Constitucional, resalta la vinculación de las potestades del Estado para imponer la propiedad privada fundada en el interés público y además, regular en base al beneficio social los elementos naturales susceptibles de apropiación en cuanto a su aprovechamiento. Y es que, dentro del orden público, la administración pública obtiene un papel importante para asegurarse de que funcionen de acuerdo a lo que las leyes señalen, velando por el bien de la mayoría, y a su vez, encargarse de cumplir con las obligaciones que se les atribuya por medio de estas<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2025, artículo 89. En el artículo mencionado se instauran las facultades y obligaciones del presidente de los Estados Unidos mexicanos, y por ello también de la esfera administrativa.

<sup>26</sup> En el que cabe mencionar que el entramado de la administración, Sanchez define que “La administración pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizados y paraestatal ...”, cuya

## **1.2 La incorporación de la sociedad en los asuntos públicos desde los postulados políticos de la democracia y la gobernanza.**

Después de abordar el aspecto social y jurídico del ambiente, se identifica que estos dos convergen en su significado, tanto en como se percibe por la sociedad y por el Estado mismo, pues este último es el que propicia la normativa referente al manejo y disfrute de los elementos naturales susceptibles de apropiación. Como se señala con anterioridad el ambiente es necesariamente un medio en el que convergen diversos factores, en este sentido, es especialmente dependiente de la normatividad electa por un modelo de gestión y de gobierno. Por lo tanto, la visión pública es aquella que da pie a las decisiones que determinan el destino del ambiente.

Pues bajo el ideal de incluir a la sociedad en las decisiones de interés público, puede entenderse que se justifica bajo los postulados democráticos del Estado, en congruencia con el modelo de gobierno y las propuestas de política pública. Entonces, si acaso existe la necesidad de involucrar a la sociedad en los asuntos públicos, dependerá de los postulados políticos del Estado, y para constatar dicho imperativo, se abordan los conceptos de democracia y gobernanza. Entonces incorporar a la sociedad— específicamente a los ciudadanos— en asuntos públicos, busca reivindicar la participación ciudadana, como un medio eficaz para involucrar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia.

### **1.2.1 Sobre la democracia**

Entre las primeras enunciaciones de este concepto se señala la concepción griega, para ello, Bovero nos aproxima con una definición mínima en la que señala que “... por democracia debemos entender, a la letra, el poder (*krátos*) de tomar decisiones colectivas, es

---

finalidad engloba las necesidades de interés social colectivo. SÁNCHEZ Gomez, Narcizo, *Primer curso de derecho administrativo*, 3ª ed, Porrúa, México, 2000, p. 74.

decir, vinculantes para todos, ejercido por el pueblo (*démos*), es decir, por la asamblea de todos los ciudadanos en cuanto miembros del *démos*, mediante (la suma de) libres decisiones individuales”<sup>27</sup>. En la apreciación griega el concepto de democracia engloba dos aspectos: acuerdos colectivos vinculantes así como un sujeto o sujetos que realizan y respetan el ejercicio de decisión. De esta forma, se ostenta el poder, que no logra ser mera imposición de uno.

El concepto de democracia engloba el aspecto del poder, lo que lo convierte en un fenómeno complejo, pues para identificar si el poder que se le atribuye al ‘pueblo’ se realiza de conformidad a lo deseado, se necesita analizar la estructura política del país, y la estructura de poder. En este sentido, Cassanova identifica tres fenómenos necesarios para el análisis de un concepto operante de democracia “I. La relación de la estructura política formal –de modelos teóricos y jurídicos de gobierno– con la estructura real de poder. II. La relación del poder nacional de la Nación –Estado– con la estructura internacional. III. La relación de la estructura del poder con la estructura social, con los grupos macro sociológicos, con los estratos, con las clases”<sup>28</sup>. Los fenómenos que plantea Cassanova nos permiten entender algunas cuestiones transversales en torno a la democracia.

En cuanto a los fenómenos que plantea Casanova, se identifica que el primero alude a que los modelos teóricos de gobierno o las instituciones constitucionales, tienen un carácter formal que corresponde a un funcionamiento *sui generis*, mismo que no se prevé en los modelos occidentales<sup>29</sup>. Por lo que las diferencias ideológicas o jurídicas que se pueden identificar en los modelos e instituciones, son resultado de un mero ejercicio de réplica, lo que deja paso a una constante comparativa con la realidad debido a su deficiencia. El segundo, señala la relación entre el poder nacional y la estructura internacional, en el entendido de que es más probable que las grandes potencias dominen a las pequeñas naciones. Como se menciona en el primer apartado, las decisiones internacionales en las que la Nación Mexicana se ha vinculado, al menos en el ámbito ambiental, se ven determinadas por los acuerdos que no van a beneficiar a todos por igual y significativamente atienden a

---

<sup>27</sup> BOVERO, Michelangelo. *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, trad. Lorenzo Córdova Vianello, Trotta, Madrid, 2002, p. 17.

<sup>28</sup> GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *La democracia en México*, 7ª edición, México, Era, 1975. pp. 16.

<sup>29</sup> Cuando se hace mención de los modelos occidentales hay que entender aquellos suscitados e inspirados en las ideas de la ilustración Francesa y la Constitución de Filadelfia. Pues de esta última se inspira la Constitución Mexicana de 1824 y 1917.

fuerza o presión política. Y el tercero atiende a la relación entre la estructura política y social, mismas que no se atienden en el modelo europeo – que es el que predomina–. Así como la falta de un modelo propio y categorías propias congruentes con las instituciones políticas de México.

En este sentido, Cassanova señala que es difícil afirmar que democracia se cumple, pues debido a que los modelos teóricos son casi un producto de mezclas de ideales, no son congruentes entre sí. Pues, de acuerdo al modelo democrático en el que se encuentre el Estado, es probable que las decisiones se limiten o condicionen – en aspectos de desarrollo–. En este punto identifica un aspecto que no se consideraba en el planteamiento del problema, el aspecto económico. Mismo que es un aspecto transversal que no se ahondará a fondo, pues pareciera que en ocasiones los aspectos económicos influyen en el rumbo de la democracia, pues no solo se trata de organizar a unos cuantos del pueblo.

Por otro lado, Rosenberg, aborda un contraste entre las percepciones en el tiempo sobre la que se considera la democracia, o de la que él considera como la verdadera democracia. En la que hace referencia a que se puede representar por medio de una violenta insurrección – como en el sistema de Robespierre en 1796– o por medio de la elevación del proletariado a clase dominante –como proponen Marx y Engels en 1848. Incliniéndose por esta última propuesta, Rosenberg<sup>30</sup> propone que “ La democracia es la conquista del poder político por parte del proletariado”<sup>31</sup>. En contraste con este matiz, añade una crítica hacia el rumbo de la democracia liberal del último siglo, la cual, ya no se representa de forma violenta y prevé la posibilidad de que proliferen otras formas de autogobierno de las masas.

Ante estas concepciones, podemos considerar que en la actualidad hablamos de una mezcla de conceptos que funciona a cuenta gotas. Parece ser que protegemos un ideal que criticamos a menudo, pues basta con volver a ver el modelo democrático actual para replantearnos si el modelo por el que nos inclinamos se instauró de forma correcta y si es que sigue funcionando.

---

<sup>30</sup> Su crítica se basa en el modelo de democracia más aceptado de su época, el modelo liberal.

<sup>31</sup> ROSENBERG, Arthur. *Democracia y socialismo*, trad. José Aricó, Pasado y Presente, núm. 70, 1981, p. 6.

## a) Sobre los modelos democráticos

Para abordar en síntesis los diferentes modelos democráticos, se presenta un breve análisis de los diferentes tipos o modelos democráticos. Para ello, se identificará la diferencia entre un modelo democrático y un régimen político, el primero hace referencia los tipos democráticos, propuestas que establecen diferentes formas de democracia; el segundo, atiende a una forma de gobierno, una suerte de instauración discursiva de un modelo democrático<sup>32</sup>. En la que el sistema político, puede basarse en la democracia o pretender seguir un modelo democrático.

El primer modelo a revisar es la democracia directa o representativa, en este modelo los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones, decidiendo lo que se tiene que hacer para el bien de la sociedad. Esta propuesta se atribuye a, en la que que la democracia directa necesitaba de ciertos aspectos entre ellos, las elecciones por suerte, ya que estás “..tendrán pocos inconvenientes en una verdadera democracia, en que siendo todos iguales, así en las costumbres como en el talento y en los principios como en la forma, la elección llegaría a ser casi diferente”<sup>33</sup>. Si bien se atribuye a este autor como el precursor de la democracia representativa, Rosseau no está necesariamente de acuerdo en que pueda existir una verdadera democracia. Lo que propone es que los más sabios gobiernen a las multitudes, pues valen más unos pocos que sí saben, que unos miles que no –haciendo referencia a la aristocracia–.

Lo que Rosseau describe, es una idea de la democracia directa y deliberativa, en la que los ciudadanos deciden sobre asuntos políticos, lo que les permite involucrarse de forma directa. En contraste, Rosseau menciona en repetidas ocasiones que no ha existido ni existirá verdadera democracia, sugiere como ideal que la única forma de que exista este modelo es

---

<sup>32</sup> Otra visión importante sobre los modelos democráticos son los procesos de democratización, en los que se ven envueltos los países en transición democrática, se entiende desde las poliarquías o nuevas democracias “... como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, [...] las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados ...”. Desde la explicación de Dahl, la poliarquía es ilustrada en un cuadro, en el que se encuentra de forma diagonal, pues no toca las posturas extremas, entre la oligarquía competitiva y las hegemonías participativas, o bien, entre la liberación (lo que señala como debate público) y la representación (o participación). DAHL, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición, tecnos*, 1971, p. 18.

<sup>33</sup> ROUSSEAU, Jean Jacques. *Contrato social*, 12ª edición, trad. Fernando de los Ríos, Austral, 2007, p. 136.

con más gobernantes que gobernados,<sup>34</sup> si bien, sólo identifica esta circunstancia como un ideal, no considera que sea posible. Pues como supuesto una buena democracia sería posible en el caso de que “... la ejecución de las leyes proceda inmediatamente de la voluntad pública ...”<sup>35</sup>.

Otro de los modelos es la democracia participativa, que busca ciudadanos más activos, informados y racionales, con el objeto de ser parte de la toma de decisiones. Entre los autores que coinciden con este modelo de democracia, Touraine plantea su desacuerdo con el modelo de democracia del siglo XX, pues considera que se encuentra debilitada ya sea por un poder autoritario o por el caos. Pero apuesta a que un modelo participativo que permita la penetración de un mayor número de actores que se involucran en problemas sociales, individuales y colectivos, puede generar una mejora en la toma de decisiones.

En este sentido, la crítica de Touraine sobre la democracia, advierte el retroceso en los Estados democráticos –o no necesariamente democráticos– se puede percibir en la disminución de la participación política, y con una crisis en la representación política. Touraine señala que “La conciencia de ciudadanía se debilita, ya sea por que muchos individuos se sienten más consumidores que ciudadanos y más cosmopolitas que nacionales, ya por que, al contrario, cierto número de ellos se sienten marginados o excluidos de una sociedad en la cual no sienten que participan, por razones económicas, políticas, étnicas o culturales”<sup>36</sup>. Si bien, este modelo democrático parece ser el ideal, se percibe que es difícil de conseguir<sup>37</sup>, sobre todo con la disminución de participación en mecanismos políticos, pues es un reflejo de la poca aceptación de la población.

---

<sup>34</sup> Este aspecto que señala Rousseau; más gobernantes que gobernados en teoría suma a la propuesta de la gobernanza, pero el mismo Rousseau advierte que es una situación que no considera posible pues señala que “Es contrario a el orden natural que gobierne la mayoría y que la minoría sea gobernada”. *Idem.* ROUSSEAU, Jean J. p 89.

<sup>35</sup> ROUSSEAU, Jean J. *Contrato social o principios de derecho político*, Herederos de Roca, Barcelona, 1836, p. 65.

<sup>36</sup> TOURAINE, Alain, *¿Qué es la democracia?*, FCE, México. 2001, p. 3.

<sup>37</sup> Podemos apreciar que en la afirmación de Touraine convergen otras variables que se atribuyen directamente al estudio del comportamiento de las personas, en el que cabe mencionar que son factores que no se están tomando en cuenta en esta investigación. Aclaro que no es por que no resulten importantes para esta investigación, al contrario se advierten que son factores que permiten que se reproduzca cierto modelo democrático en un territorio, pero para evidenciar lo anterior, se necesita un estudio específico, más profundo y especializado de los factores económicos, políticos, étnicos y culturales de la población, lo cual no se realiza en esta investigación.

Ahora bien, ante el conflicto conceptual que puede suponer la democracia, en el que las posturas modifican su esencia, se puede rescatar elementos generales que postulan el concepto de democracia como el equilibrio del ejercicio del poder, mismo que representa el consenso de la mayoría. El problema aparece en el sistema democrático, ya que, en el ejercicio en el que las letras pasan a acciones en un determinado tiempo y espacio, los injertos de diferentes modelos no funcionan. De esta forma, se puede identificar que el tipo de prácticas democráticas es la que genera la identidad democrática en la ciudadanía y en el mismo sentido, las prácticas que promueva el Estado va directamente relacionado con el modelo democrático que quiere reproducir en su país. Por lo tanto, es un factor determinante en el sistema democrático actual, pues de acuerdo al tipo de sociedad y al tipo de Estado que tengamos nos da como resultado el tipo de democracia que se puede lograr.

### **1.2.2 La gestión pública**

Para abordar la variable de la gobernanza como concepto y conocer el papel de la sociedad en los asuntos públicos en el siglo XXI, primero abordaremos la noción general de la gestión pública. Esta variable es indispensable pues nos ayudará a correlacionar la estructura del poder público con los mecanismos de participación ciudadana, estos dos como la representación y visión del Estado frente al ejercicio democrático.

Es entonces, que analizaremos algunos aspectos dentro de la estructura del poder, entre los que se encuentran los modelos de gestión pública, el cual entenderemos como el resultado de un proceso de modernización de la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. La administración se caracterizaba por su control político externo, la jerarquía burocrática y una base teórica weberiana-wilsoniana, en los que resaltan más aspectos técnicos que políticos. Por lo que en los setentas no logró adaptarse a la inclemencia de la globalización y por lo tanto, se buscaron otras alternativas que mutaron la concepción tradicional.

La gestión pública como concepto es introducido por Perry y Kramer, quienes se percataron de las líneas marcadas de la escuela tradicional de administración pública y en este sentido los autores advierten "... que el término "gestión pública" representa una nueva aproximación que ha crecido de forma natural a partir de la debilidad de otras filosofías

educativas dominantes. La gestión pública es una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión en sentido genérico”<sup>38</sup>. Desde esta perspectiva se reinterpreta el término tradicional y se busca atender otros aspectos como parte del proceso para mejorar las deficiencias, mantiene parte de la esencia de la escuela tradicional.

La expresión de gestión pública es de origen americano, de acuerdo a lo que señala Gunn, el concepto logró colocarse en el vocabulario continental - escandinavo y ocasionó discusiones en torno a los temas de recortes presupuestarios y la inclusión empresarial, aspectos característicos de esta propuesta. El aspecto a resaltar de este modelo es que “En relación a su orientación normativa, la gestión pública parece incorporar una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad, o por valores como los de equidad, consistencia o igualdad: temas y valores que son más relevantes en el sector público que en el ámbito privado o empresarial”<sup>39</sup>. Como señalaba anteriormente, dar prioridad al abordaje de otra perspectiva más allá de lo empresarial es lo que permite que este modelo funcione para generar cambios<sup>40</sup>.

Entonces, “La administración es, en definitiva, un acto mecánico. La gestión, en cambio, es un gesto complejo, un lenguaje que nos aleja de la estricta causalidad y nos acerca al mundo de la política, de la definición de objetivos, de la autonomía para decidir cursos de acción, de la libertad para resolver problemas, de la oportunidad para escoger entre alternativas y de la necesidad de mantenernos atentos a lo que sucede en el exterior”<sup>41</sup>. La diferencia entre la concepción tradicional y la nueva propuesta de gestión, atiende a un proceso natural en el que se busca solucionar de mejor manera los problemas que se

---

<sup>38</sup> PERRY, James L., y Kenneth. L., KRAEMER. *Public Management: Public and private perspectives*, Mayfield Publishing Company, California UEA, 1983.

<sup>39</sup> GUNN, Lewis. “Perspectivas en gestión pública” en *Lecturas de Gestión Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Nacional del Estado, Madrid, 1996, p 43.

<sup>40</sup> Ver. ALLISON, Graham T., *Public and Private Management: Are They Fundamentally alike in all unimportant respects*, en *Public Management Research Conference*, Brookings Institution, Washington DC, 1979.

Cabe mencionar que aquí Allison identifica tres funciones del modelo de gestión pública: 1.- La gestión estratégica en la que se establecen objetivos, prioridades y sus respectivos planes operativos para lograrlos. 2.- La gestión de los componentes internos, centrado en organizar y gestionar recursos humanos y financieros así como controlar los resultados obtenidos. 3.- La gestión de los componentes externos, en la que trata unidades externas de la propia administración pública; otras organizaciones independientes, la prensa y con los ciudadanos.

<sup>41</sup> BRUGUÉ Quim y, Joan, SUBIRATS. *Introducción* en “*Lecturas de Gestión Pública*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Nacional del Estado, Madrid, 1996, p. 14.

presentan en la esfera pública, como parte de un proceso de adaptación a las exigencias de las nuevas realidades.

#### a) La gobernanza

El aspecto a resaltar de este modelo para el abordaje de la investigación es la dinámica entre autoridad y ciudadanos, pues para correlacionar las variables es necesario un modelo que permita incorporar a los ciudadanos en asuntos públicos. Ya que pretende atender a la satisfacción de las demandas e intereses de los ciudadanos, relacionándose con la capacidad de los sistemas políticos para abordar los problemas de las sociedades complejas, y que en la lógica de la globalización, aumenta la preocupación por un orden global homogéneo-unificado.

Entre los modelos de gestión pública el enfoque que prioriza la participación de los ciudadanos es la gobernanza. Para comprenderlo mejor se debe abordar primero el concepto de gobernabilidad, referente a “... restituir a la política su carácter legítimo al acercarlo a las expectativas de la sociedad a partir del diseño de estrategias que promuevan su eficacia...”<sup>42</sup>, buscando el equilibrio entre ciudadanos y autoridades. Para ello, la autoridad es quien debe instituir un marco normativo y operativo, que permita gestionar los intereses públicos, sumando a la operación a los ciudadanos. Y por otro lado los ciudadanos son receptores de la acción pública, y no interventores, lo que trae a discusión la capacidad de las instituciones para dar respuesta y espacio a la participación.

Cabe mencionar que ante la configuración de la gobernabilidad se esgrime un concepto contrario, fundado en los vicios e ineficiencia del gobierno; la ingobernabilidad. Es una perspectiva que se deriva de cuestiones de legitimidad y validez del gobierno. También resalta que el gobierno tiene como problema el ejercicio y su acción de gobernación, en la que involucran aspectos tales como prácticas y políticas ciudadanas.

Por otro lado, como parte del contexto en el que se gestan tanto las nociones democráticas como la concepción del concepto de gobernanza, tenemos como ejemplo más

---

<sup>42</sup> MEYENBERG Leycegui, Yolanda. “Los intereses públicos y la gobernanza”, en *Revista de El Colegio de San Luis*, San Luis Potosí, México, año II, núm. 3, enero-junio 2012, p. 69.

relacionado al caso mexicano, el caso de España. En el que se identifica un proceso de transición en el que “Han pasado casi tres décadas desde que la España post-franquista emprendió la transición a la democracia, inaugurando el proceso de las democratizaciones de la “primera ola”, el cual se extendió desde la Europa mediterránea a casi toda América Latina durante la década de 1980 y se corona con la caída del muro en 1989 y la transición de los países de Europa del Este”<sup>43</sup>.

Es en este proceso que se identifica que “El término gobernanza se extendió tras aparecer en el Informe Berg, publicado en 1989, definido como el ejercicio del poder público para manejar los asuntos de una nación”<sup>44</sup>. El informe identifica una serie de factores que se atribuyen a la escasez de gobernanza que son visibles a través de algunos síntomas y fallas como una clara separación de lo público y privado, arbitrariedad en la aplicación de leyes, exceso de regulaciones o requerimientos, mala asignación de recursos o falta de transparencia en la toma de decisiones. Ante la afirmación de los problemas observados se califica el nivel de gobernanza, en la que se puede atribuir que la buena gobernanza se refuerza mediante la educación, profesionalización, instituciones democráticas, justicia, equidad en el trato con los ciudadanos.

En suma a la percepción teórica, el autor Luis F. Aguilar define el concepto como “... el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”<sup>45</sup>.

“La crisis de la democracia da lugar a la transición, cuyo resultado no siempre es fácil de prever. De hecho, puede resultar en la caída del régimen —como efectivamente ha sucedido en América Latina— o bien en la transformación y la instauración de uno nuevo. Lo primero tiene lugar cuando ninguna coalición política logra imponer su dominio ni sus propias instituciones políticas, mientras que el segundo tiene lugar cuando finalmente la coalición de actores políticos logra tomar las riendas del gobierno”<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> SAETTONE, Federico. “*Democracias y democratizaciones*”, en Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Leonardo Morlino, Sociedad Argentina de Análisis Político, Argentina, 2006, vol. 2, núm. 3, agosto, 2006, p. 669

<sup>44</sup> BRUGUÉ Quim y Subirats, Joan., p. 14. Op.Cit.

<sup>45</sup> AGUILAR Villanueva, Luis. F. “*Gobernanza y gestión pública. México*”, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 90.

<sup>46</sup> SAETTONE, Federico. *Democracias y democratizaciones*, p. 670. Op. cit.

### 1.2.3 La participación ciudadana

Para este apartado, primero hay que abordar de forma general la representación, que podemos entenderla desde la distribución democrática del poder. Por lo que la participación se encontrará inserta en el control democrático de la autoridad, en el sentido de que un régimen debe tener presente la consolidación de los medios para garantizar la participación como una forma para evitar las fisuras de legitimidad. Se debe tomar en cuenta la existencia de un balance entre promover la participación y la distribución del poder. Derivado de esta primera aproximación es que entra a la discusión el concepto de ciudadano, mismo que en una sociedad democrática “.. significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones”<sup>47</sup>. Lo que determina la integración de los ciudadanos en la toma de decisiones de interés público.

En el caso de México, la partidocracia era común al igual que la ausencia de un proyecto que le diera sentido a la participación ciudadana – que se intentó remediar a través de órganos autónomos–. Este fenómeno parecía seguir el modelo de las sociedades democráticas pero sin lograrlo realmente, pues “ ... La participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política”<sup>48</sup> y sin un proyecto que le dé sentido a la participación no es más que una simulación. Pues para que una sociedad basada en un modelo democrático representativo funcione, es indispensable la participación ciudadana ya que se necesitan para darse significado mutuo.

En cuanto a la representación política o a la esfera política misma, es importante señalar diferencias para entender la participación ciudadana en la esfera política. Al respecto la autora Gabriela Aguado aborda el derecho natural de asociación como parte de la vida política de la vida democrática. En las agrupaciones políticas nacionales, son una primera forma de asociación ciudadana, la diferencia se encuentra bajo una línea estrecha, pues el

---

<sup>47</sup> MERINO, Mauricio. 2019, p. 50. *Op. Cit.*

<sup>48</sup> MERINO, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia”, 2ª edición., INE, México, 2019, p. 49.

motivo que los unen son los fines políticos y tienen presencia en los procesos electorales ligados a un partido político específico o una coalición.

Persiguen un fin similar, al buscar la participación del pueblo en la vida democrática ligado al derecho natural de asociación, la diferencia se crea en el espacio en el que se acciona dichos grupos. Para los fines de la investigación, resulta importante resaltar que el área política permea en muchos aspectos de la asociación, pues representa un canal directo para que las voces del pueblo sean escuchadas e integradas en los asuntos públicos. En este sentido, la asociación es “... una institución natural que sirve al hombre para complementarse, pues la propia individualidad del ser humano le impide alcanzar objetivos y metas que se vuelven más viables y posibles en el momento en que se da una cooperación de fuerzas, que solo se logra por la unión y la conformación de un conjunto de seres humanos.”<sup>49</sup> Lo cual, refuerza el sentido de gestión colectiva, reunirse, agruparse para lograr un resultado que de forma individual no genera un medio eficaz.

Para diferenciar la participación social o ciudadana– en la política pública– y la gobernanza, Canto identifica que “ ... en el primer caso, los actores sociales participan, y muchas veces su participación es decisiva, *pero no gobiernan*; la función de gobernar, en tanto conjunto de decisiones de carácter vinculante o de observancia general, sigue siendo una función exclusiva de los gobiernos y, en una democracia, de los gobiernos electos por voto mayoritario y sujetos a la constitución y a las leyes; la gobernanza, en cambio afirma y sostiene la idea de que no sólo el gobierno, sino también los actores de la sociedad civil o del mercado gobiernan, una tesis que genera muchas interrogantes”<sup>50</sup>. Pues cabe mencionar que la participación social y la ciudadana no son lo mismo pero ayuda a diferenciar la gobernanza. Y en cuanto a la democracia, la entenderemos desde quienes realizan el ejercicio del poder, la cual se establece desde una colectividad. Y debido a que es un concepto político, con contenidos que hacen referencia al cambio de paradigma en el que todos deciden.

---

<sup>49</sup> AGUADO ROMERO, Gabriela.. “*Derecho natural de asociación en la figura de la coalición electoral en México*”, Misión Jurídica, UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA, Bogotá, marzo, 2019, pp. 6-7.

<sup>50</sup> CANTO Saenz, Rodolfo. “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”, en Gestión y Política Pública, vol. XXI, 2012, núm. 2, II semestre de 2012, pp. 340.

De aquí podemos retomar la postura de Rousseau al explicar algunos de los problemas para lograr una democracia real. En la que el autor advierte que "Cuanto más numerosa es la administración pública, más disminuye la relación del príncipe con los súbditos y más se aproxima de la igualdad, de suerte que tal relación es la misma que constituye la igualdad en las democracias"<sup>51</sup>. Los problemas relacionados con la democracia pueden resumirse en que persiguen un ideal que solo promete avanzar pero no logra concretarse. Por la cercanía o por los espacios diseñados para una integración real, con instituciones, medios funcionales así como de medios de vigilancia y seguimiento constante

Por último cabe mencionar que las variables de participación ciudadana, democracia y gobernanza convergen en algunos puntos comunes y por ello este trabajo pretende correlacionarlos, pero también existen diferencias que es importante señalar. El primero se asocia a la acción colectiva y se ve reflejado en modelos de participación ciudadana como supuestos participativos, pero esto no es necesariamente porque su papel sea promover la democracia.

### **1.3 Postulados teóricos sobre lo común, el espacio y los bienes.**

Para continuar desarrollando los objetivos generales uno y dos, se debe especificar lo que se entiende por lo común, los bienes, términos que se utilizan en la propuesta teórica de los bienes comunes y su relación con el Derecho Administrativo y el 'bien común'. Lo anterior se debe a que el bien común es una premisa política que justifica la existencia del Estado como última finalidad, pero además entraña una dimensión conceptual ética.

Como punto de partida de este apartado se identifica la relación sociológica de la intersubjetividad, misma que aborda la forma en la que nos entendemos como parte de los otros. Este término permite entender que tanto la complejidad de la sociedad como la

---

<sup>51</sup> ROUSSEAU, Jean J. 1836, p. 67. *Op. Cit.*

Aquí cabe señalar el mismo extracto pero de otra editorial "Cuanto más numerosa es la administración pública, tanto más la relación del príncipe a los súbditos se disminuye y va acercándose a la igualdad; de modo que en la democracia esta relación es como uno, o bien la misma igualdad" ROUSSEAU, Jean J. 1836, pp. 93. *Op. Cit.*

construcción social de la realidad, atiende a la forma ordenada en la que se nos presenta el mundo, lo cual explica nuestra propia existencia a la luz de los que nos rodean.

Para entender la percepción del individuo como parte de la sociedad debemos entenderlo dentro de la complejidad social. La cual, "... determina explicaciones sobre importantes elementos de la realidad; ... con grados diversos de consistencia y diferencias pero, al mismo tiempo, interrelacionado y complejo"<sup>52</sup>. pues, la forma que adquiere el cambio o el desarrollo, permite cuestionar la vigencia de algunas teorías así como la conceptualización genérica de relación social, que engloba a su vez la naturaleza del orden y del cambio político.

Y es que "Toda sociedad es una comunidad política de comunidades humanas. Resultante de la centralización por ejercicio de poder político, ella impone a las diversas colectividades una multiplicidad de significados de ser al que se le asocian representaciones y registros de diversa índole que hacen del ser social algo complejo y complejizador de sus relaciones interpersonales"<sup>53</sup>. En su representación como parte de una comunidad política el individuo no debe encontrarse en el estatus que le de el Estado y por ello querer legitimarse como ser humano solo por este reconocimiento, no se debe dejar de lado las singularidades de su ser.

Dentro de la complejidad que representa la dimensión social colectiva, se desglosa en la realidad de la vida cotidiana, un conjunto de personas que se entienden en su presente, su aquí y ahora. Berger y Luckman explican que esta percepción de las personas es 'lo más real' (realissimum) de la conciencia, lo cual, no se agota por presencias inmediatas sino que se abarcan otros fenómenos que no están presentes. Se experimenta "... la vida cotidiana en grados diferentes de proximidad y alejamiento, tanto espacial como temporal. Lo más próximo a mi es la zona de vida cotidiana directamente accesible a mi manipulación corporal. Esa zona contiene el mundo que está a mi alcance, el mundo en el que actuó a fin de modificar su realidad..."<sup>54</sup>. De acuerdo a lo anterior, si el individuo no tiene conciencia de su

---

<sup>52</sup>CEDEÑO del Olmo, Manuel. "El individuo y la complejidad. Una perspectiva espacio-temporal sobre la acción social y política", Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. V. No. 15, mayo - agosto de 1999, p. 24.

<sup>53</sup> GUENDEL, Hermann. "¿Individuo o persona? el ser humano considerado desde la comunidad del nosotros", en *Praxis - UNA*, Costa Rica, no. 86, julio - diciembre 2022, p. 6.

<sup>54</sup>BERGER, Peter L y Thomas LUCKMANN. *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 18ª, 2003, p.29

realidad más próxima, la más real, o la sumamente real, que es la vida cotidiana y su medio espacial- cultural en el que se desarrolla día a día, no podrá ser generador de los cambios que necesita en su vida cotidiana.

Por otro lado, dentro de los conceptos que engloban la democracia, hay una constante prerrogativa en la concepción del concepto de individuo, persona y ciudadano. Guendel distingue estas tres concepciones explicando que el individuo es un ser humano considerado “... como singularidad irrepetible que se diferencia de los otros por sus actos, pensamientos, sensaciones, experiencias y representaciones [naturaleza política ...] La persona es el ser humano considerado sujeto dentro de una comunidad... [de naturaleza afectiva] [y ...] el ciudadano no es persona, en tanto no es configurador del mundo, sino objeto de las regulaciones de derecho que lo norman”<sup>55</sup>.

Por lo tanto, la persona es parte de una comunidad de otras personas, en la que se reconoce como individuo caracterizado por sus singularidades, pero, este individuo al ser limitado por ordenamientos y adherirse a las regulaciones que establece el Estado en el que vive en comunidad se afirma como ciudadano, en el que los lineamientos comunes cubrirán sus necesidades de seguridad. Para el desarrollo de la investigación, es necesario seguir abordando el discurso de la ciudadanía, mismo que se encuentra en los ideales progresistas del discurso liberal, pues, la democracia representativa coloca a la ciudadanía como parte de un mecanismo de la democracia liberal. Por lo que, además de fungir como un elemento legitimador del Estado mismo, los individuos ya no solo son regulados por normativas comunes, si no que, ya que el Estado que implementa un catálogo de derechos, los individuos dejan su calidad de súbditos para constituirse como sujetos de derecho.

El reconocimiento de los derechos en la comunidad política, permite una relación necesaria entre derechos y ciudadanía, sin el primero no se puede concebir el segundo. Y es el Estado el que se encargará de gestionar instituciones y mecanismos para el cumplimiento de los derechos, los cuales permiten acceder a mejores condiciones de vida. Entonces, “... el ideal ciudadano permitiría además mantener la cohesión social en tanto haría posible la inclusión de los sujetos a una comunidad, permitiendo así la reproducción del sistema

---

<sup>55</sup>Op. Cit. GUENDEL, Hermann, p. 6.

económico y político”<sup>56</sup>. En el entendido que la persona, individuo y ciudadano, son momentos en el que se encuentra un ser humano, utilizó este último concepto para entenderlo dentro de un sistema normativo en el que se entiende como parte de una comunidad regulada por el Estado, del cual no es un sujeto inerte, sino un sujeto de derechos al cual se le debe garantizar el acceso a instituciones y mecanismos que le permitirán asegurar el cumplimiento de sus derechos.

### **a) Lo común**

En un sentido general, lo común puede entenderse como “... lo ordinario, es decir, como aquello sin la pretensión de transformarse en algo excepcional. Por otra parte, asumiendo el problema en términos de propiedad, lo común aparecía en relación a lo público (si algo es común es de todos, por lo tanto es público).”<sup>57</sup> Desde esta perspectiva el autor diferencia un aspecto cotidiano de lo común y un aspecto propio del derecho, aludiendo a una diferenciación entre lo que es de uno solo y lo que es de todos.

Otra de las apreciaciones de lo común, se relaciona con la existencia misma, este planteamiento realizado por Nancy aborda si “¿Hay algo más común que ser, que el ser? Somos. Lo que compartimos es el ser, o la existencia [...] El ser es en común.”<sup>58</sup> Hace una diferenciación no compara el ser con el aspecto de propiedad, y a pesar de que no lo liga directamente a un bien material su apreciación puede abordar los aspectos materiales u ontológicos de la existencia lo cual se reflejaba en los objetos de la realidad. El planteamiento de Nancy permite apreciar que lo que nos es común, es que existimos y que somos.

En la perspectiva de Agamben, quien realiza un abordaje desde la lingüística, propone que “... la palabra transforma la singularidad en miembro de una clase, cuyo sentido define la propiedad común (la condición de pertenencia E)”<sup>59</sup>. Lo común también puede considerarse

---

<sup>56</sup> MORA Heredia, Juan, Anaya M., Lilia. “De la ciudadanía social al individuo fragmentado”, en Política y cultura, 2013, no. 39, pp. 218.

<sup>57</sup> DIAZ Francisco ed. “Defendiendo un espacio común”, revista arq., Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

<sup>58</sup> NANCY, Jean-Luc. “La comunidad desobrada”, Arena, 2001, pp.153.

<sup>59</sup> AGAMBEN Giorgio. “La comunidad que viene” trad. José L. Villacañas y Claudio La Rocca, Pre-textos, Valencia 1996, p.13.

como un aspecto de pertenencia, a pesar de la singularidad de los individuos, hay circunstancias que nos permiten entendernos como parte de un todo, que se traduce en una realidad compartida.

Por otro lado, en el contexto de la arquitectura y el urbanismo, lo común hace referencia a las dualidades de público-privado y lo individual-colectivo. O por otro lado, puede suponer una interpretación peyorativa, como algo ordinario, trivial, irrelevante o poco valorado. De esta percepción se desglosa el concepto de espacio público, el cual parece contener un significado en el plano material, a diferencia de lo que comentan autores anteriores.

En relación con el concepto de lo común, y entre los diferentes tipos de relaciones sociales, la comunidad se postula como otro ideal de relación. No logra concretarse un modelo puro, pues un grupo de individuos puede organizarse de forma comunitaria pero mantener cierto orden jerárquico o de proporcionalidad— que son otro de los tipos de relación social. En las relaciones comunitarias se presenta un principio distributivo que atiende a la idea de que cada uno lo que necesita y cada quien según sus capacidades, un principio de Saint- Simon a quien se atribuye dentro de la línea del socialismo utópico y posteriormente utilizado por Marx, “En las relaciones comunitarias apenas nos importa la contribución del otro; a lo que atendemos es a sus necesidades”<sup>60</sup>.

## **b) El espacio público**

Para abordar este concepto, García identifica que lo común y lo público se convergen para explicarse entre ellos, “En este entendido el significado de lo común como lo reconocido y admitido por la comunidad, podemos definir al espacio público – espacio físico y material— como espacio común, pero al mismo tiempo, si consideramos que en la ciudad el espacio público es un lugar de interacción social que se nutre de la actividad ciudadana, también hablamos de espacio de lo común.”<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> DOMÈNECH, Antoní. *Individuo, comunidad, ciudadanía*, en Rubio Carracedo José et. al. “Retos pendientes en ética y política”, en *Contrastes Revista Internacional De Filosofía*, 2016, p.34.

<sup>61</sup> GARCÍA Doménech, Sergio. “La polisemia de lo común en el espacio público urbano”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Bogotá, Colombia, vol. 10, núm. 20, julio-diciembre, 2017, p. 72.

De acuerdo con esta lógica, en la vida en sociedad hay espacios materiales que se entienden como parte de lo común, ya que son espacios de interacción de los habitantes, individuos que forman parte de un Estado, por lo que se limitan a compartir estos espacios regulados por la autoridad. Por lo tanto, entender el espacio público como un espacio común tiene sentido. El concepto de espacio público se relaciona necesariamente con los habitantes de un territorio parte de un Estado, por lo que necesariamente están reguladas por normativa que delimite, garantice o proteja el acceso a estos espacios. En el contenido de la ley general se aprecia que el espacio público es un “espacio de aprovechamiento colectivo y de acceso garantizado”<sup>62</sup>.

Por lo que, el concepto de espacio público no es distante a la idea de lo común, si no, que se complementan y pueden considerarse como un conjunto. Por lo tanto, “El espacio público es el hábitat físico común del ciudadano, conformado por valores comunes, esto es, conocidos y estimados por él mismo”<sup>63</sup>. En el que se interpreta las cualidades del espacio público y la condición de identidad que genera esta relación. Lo anterior se debe a la evolución del concepto de espacio público, pues puede entenderse como espacio común y además como un espacio de lo común, pues es donde más se desarrolla, la interacción ciudadana.

Ahora bien, en el entendido que el espacio público también puede englobar lo común, también se puede afirmar que “La habitabilidad y la forma en que ocupamos estos lugares generan dinámicas que fortalecen o deterioran el tejido social”<sup>64</sup>. Y es que la construcción y preservación de los espacios públicos necesita y exige de una participación activa de las comunidades, ya no solo desde su perspectiva como usuarios, sino como creadores de su diseño y funcionalidad. Involucrar a los habitantes en proyectos que permitan la cohesión social, apropiación de los espacios públicos<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> En lo que compete a la normativa Mexicana la regulación del espacio público se define; Espacio Público: áreas, espacios abiertos o predios de los asentamientos humanos destinados al uso, disfrute o aprovechamiento colectivo, de acceso generalizado y libre tránsito. Ley General de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, art. 3 fracción XVIII.

<sup>63</sup> GARCÍA Doménech, p. 72. Op. Cit.

<sup>64</sup> CÁRDENAS, Mauricio. “Espacio público como reflejo de comunidad”, en *Leviatán*, 14 enero 2025, p. 2.

<sup>65</sup> A lo largo de la investigación identifique otros aspectos que se desglosan de este estudio, áreas como la defensa del patrimonio cultural, el derecho y defensa de los espacios públicos y el derecho a

### c) Lo colectivo

Como primera apreciación general, lo colectivo hace referencia “De una colectividad o agrupación de personas, o constituido por ellas”<sup>66</sup>, lo que plantea a un conjunto de personas, y no abunda más en su contenido. Por lo que compete al aspecto normativo, el término colectivo es utilizado para hacer alusión a derechos, acciones o regulaciones, cuyo efecto traspasa la esfera individual, puede afectar a un grupo de personas o a toda una sociedad.<sup>67</sup> Como derecho, lo colectivo aparece en la agenda posterior a la segunda guerra mundial, y se ubican en la llamada tercera generación de derechos humanos, también conocidos como derechos difusos. El aspecto a resaltar en la perspectiva jurídica son las acciones colectivas, las cuales se diferencian de las acciones individuales, mismas que no lograban dar respuesta a derechos o intereses de comunidades o grupos de personas <sup>68</sup>.

Entonces lo colectivo , “... se asocia con la idea de reunión de individuos que toman consciencia de lo conveniente de su copresencia y la asumen como medio para obtener un fin, que puede ser el de simplemente sobrevivir.”<sup>69</sup>. En este entendido, la comunidad se funda en la comunión, la cual exige coherencia, a diferencia de la colectividad que se funda en la comunicación y produce cohesión.

Y por último, retomando la perspectiva normativa los bienes son objetos o cosas susceptibles de apropiación, a diferencia de la propiedad privada, los bienes nacionales se

---

la ciudad. Estas áreas de estudio no se abordan explícitamente ya que en el caso de la defensa del patrimonio cultural, no solo se abordan espacios físicos, este concepto aborda aspectos intangibles como la cultura, pero pueden llevarse de la mano con la teoría de los bienes comunes, propuesta que se analizará más adelante.

<sup>66</sup> Real Academia Española, “colectivo”, 2019.

<sup>67</sup> En el aspecto normativo existe una rama del derecho laboral que se encarga de lo relativo a los derechos colectivos de los trabajadores. Un rasgo de protección que busca que se conozca el contenido y alcance de sus derechos, permitiendo que los beneficios lleguen a todos los trabajadores.

<sup>68</sup> Entre los derechos de tercera generación resaltan para esta investigación es el derecho a un medio ambiente sano (CPEUM art. 4) y el derecho a la salud (CPEUM art. 4 fracción 3).

<sup>69</sup> DELGADO, Manuel. “Lo común y lo colectivo”, Universitat de Barcelona, p. 6.

regulan en la Ley general de Bienes Nacionales<sup>70</sup>. Entre estos resalta el contenido del artículo 27 Constitucional, párrafo cuarto, quinto y octavo, y hace mención de los bienes de uso común. “... se anteponga el bien común por encima de las prioridades individuales. El bien común en sociedad sólo es posible como imperativo político. Muy por el contrario a la prioridad que posee para la persona, pues fácilmente nuestro yo antepone a la comunidad inmediata frente a sí mismo”<sup>71</sup>.

### 1.3.1 La participación de la sociedad en la gestión y protección del medio ambiente desde la teoría de los bienes comunes

Esta última variable aborda una perspectiva en la que se relacionan las tres variables anteriores. La teoría de los bienes comunes, tiene dos puntos de apreciación, la propuesta clásica y su reinterpretación, en el primer caso, plantea una problemática en la gestión de elementos naturales –en los que no distingue entre recursos naturales y espacios públicos–, la cuestión que plantea es quien debe hacerse cargo de dicha gestión para evitar la explotación desmedida por parte de los aledaños, atribuyendo la respuesta a dos únicas soluciones; el Estado o servicios privados.

Desde la propuesta clásica se prevé una problemática que en la actualidad parece solventada, pues ya existen regulaciones y normativa en torno a los elementos naturales así como de gestión de espacios públicos, además de incluir las “dos únicas soluciones” al problemas; la propiedad y gestión de los elementos naturales es del Estado, quien es el único que puede delegar a particulares la gestión por medio de la concesión.

En este sentido, no debería de persistir el problema de la explotación desmedida de los recursos naturales, pero la realidad es que no parece haber diferencia con el escenario que se planeaba hace años en la propuesta clásica, al contrario, parece que sentó las bases de las circunstancias actuales, en la que a pesar de la gestión del estado y de la inclusión de los particulares los recursos siguen en peligro. No se desestima que la solución anunciada sea

---

<sup>70</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: artículo 3 fracción VI y artículo 4.

<sup>71</sup> GUENDEL, Hermann, pp. 8. *Op. Cit.*

totalmente incorrecta, sino que, el problema aborda conforme a la dirección de gestión que toma el Estado; tomar decisiones que en apariencia incluyen varias perspectivas pero que excluyen la perspectiva de los habitantes más cercanos a la problemática.

#### **a) La propuesta tradicional de la teoría de los bienes comunes**

Entre los exponentes de la tragedia de los comunes, se identifica a Hardin Garrett, el autor presenta una propuesta propuesta con un enfoque desde la problemática poblacional, en la que considera el constante crecimiento como parte de los “problemas sin solución técnica”<sup>72</sup>. Garret identifica una variable poblacional que se proyecta como un problema complejo y que a diferencia de otros problemas, tiene poca probabilidad de aplicar una solución rápida, como normalmente es exigida por la sociedad.

En este sentido esta apreciación del autor pretende señalar la necesidad de un impulso de la sociedad misma para encontrar una solución, debido a que los avances teóricos en la materia de las ciencias naturales no son aplicables de forma inmediata. La tragedia de los comunes es una crítica a la apropiación colectiva de un recurso o un espacio. Esta propuesta en un primer momento es contraria al planteamiento de hipótesis planteada, pero aborda aspectos importantes que se atienden más adelante.

Garret aborda en un primer momento una problemática poblacional como un fenómeno que no puede detenerse y a pesar de que no lo enuncia de forma textual, incluye aspectos propios de los derechos humanos. Esta visión nos aproxima a la problemática de la proporción de población y espacio que le corresponde a su existencia, cuya limitante es el tamaño del mundo y el contenido del mismo, entendiendo el espacio tierra como un espacio finito. En la que la población y el espacio donde habita se ven en una relación mutua de supervivencia, en la que espacio y población deberían coexistir de forma proporcional, de lo contrario una terminará con la otra.

---

<sup>72</sup> Hardin Garret define solución técnica como aquella que requiere un cambio solamente en las técnicas de las ciencias naturales, demandando pocos o casi nulos cambios en relación con los valores humanos o en las ideas de moralidad y aquella solución deseada no resulta factible. Hardin Garret, “La tragedia de los comunes”, en *Polis*, Revista de la Universidad Bolivariana, Santiago, Chile, vol. 4, núm 10, 2005, p. 3.

La propuesta de Hardin es abordada en una corta narración<sup>73</sup>, a modo de ejemplo, nos sitúa en un pastizal con acceso para todos, mismo en el que se intentará mantener como recursos comunes el mayor número de cabezas de ganado posible. Esta premisa funciona mientras los efectos externos mantengan los números de pobladores y de ganado por debajo de la capacidad de carga de la tierra. La tragedia, menciona Hardin, llega en el momento en el que se propone la estabilidad social, o bien cuando el espacio común pasa a singularizarse, momento en el hombre en busca de maximizar su ganancia “incrementar su ganado ilimitadamente, en un mundo limitado”<sup>74</sup>.

En relación con la escenificación planteada por Hardin, mantener al alcance de todos sin un límite aparente, terminará ocasionando la pérdida total de los recursos comunes debido a que la población crece sin límite aparente. Las soluciones a este problema los atribuye a la ley estatutaria y la administrativa, que deben adecuarse a los recursos comunes. El planteamiento se reviste de una visión positiva, en el que se espera que la propiedad privada y el Estado, logren regular la sobreexplotación y contaminación de los recursos. La variable de la población juega un papel importante en su crítica, pues es la variable que no deja de aumentar, en un espacio finito, y parece ser que la sobreexplotación de elementos naturales se permite por el Estado a favor del desarrollo económico.

En relación con la postura tradicional, Eleonor Ostrom, quien sigue la línea del planteamiento de Hardin, añadiendo que “El recurso común implica que: no hay derechos individuales de propiedad bien definidos el problema de la sobreexplotación se resuelve cuando se privatiza o se imponen reglas”<sup>75</sup>. En este sentido, ambos observan la sobreexplotación sin regulación, en la que se sugiere la coerción como medio de limitar el acceso desmedido al recurso natural. La solución propuesta pretende que exista el control de los recursos naturales por un tercero: el Estado o la privatización.

---

<sup>73</sup> Hardin Garret atribuye la historia a William Foster Lloyd 1833, en el que, por medio de un panfleto poco conocido describe un escenario refutando la mano invisible en el control poblacional.

<sup>74</sup> Hardin Garret, p. 13. *Op. Cit.*

<sup>75</sup> OSTROM Elinor, *El gobierno de los bienes comunes, la evolución de las instituciones de acción colectiva*, Trad. Corina de Iturbide Calvo y Adriana Sandoval, UNAM, Centro regional de investigaciones multidisciplinarias, Fondo de cultura económica México, 2000. p. 15

Por lo que en la lógica de Ostrom<sup>76</sup>, la coerción, la privatización o la participación del estado por medio de instituciones necesitan un enfoque diferente; instituciones estables de autogestión, con la condición de probabilidad de que se solucionen los problemas de provisión, credibilidad y supervisión. Aquí, la estabilidad o buen funcionamiento constante de las instituciones tienen un papel determinante para el éxito de la autogestión y atribuye el trabajo a la administración en común.

Los primeros autores que abordan la propuesta teórica de los bienes comunes, abordan un problema con diversas variantes, algunas de las que se abordan son la población, el elemento natural y la solución aplicable. Tanto Hardin como Ostrom, atribuyen que la privatización o la participación del Estado por medio de instituciones, ayuden a evitar la tragedia en los recursos naturales. En cualquiera de las soluciones aparentes que proponen estos primeros autores, el Estado entra como vigilante, ya sea mediando o estableciendo normativa clara para la privatización.

El problema aparece cuando los “bienes comunes” son explotados esperando una retribución de tipo económica, lo que da paso a las regulaciones, como fideicomisos y concesiones en las que, aquella solución al problema se convierte en un problema más. Si bien el Estado no permite que todos los ciudadanos participen en la administración de los recursos y regula el acceso solo a unos cuantos con capacidad económica, no quiere decir que también excluirá a la población de la toma de decisiones públicas en torno a los elementos naturales.

## **Conclusiones del primer capítulo**

La propuesta teórica de los bienes comunes desde el análisis de la gobernanza como modelo de gestión pública, permite una revisión crítica de la participación ciudadana, en especial en el ámbito ambiental. La percepción del ambiente como un bien común replantea el posicionamiento del particular y la autoridad en la apropiación colectiva del medio ambiente desde una perspectiva democrática.

---

<sup>76</sup>The commons en inglés se refiere a los bienes que un grupo, comunidad o sociedad utiliza en común. En la literatura especializada es cada vez más frecuente el uso de la noción 20s comunes, por lo que, en general, hemos conservado esa expresión. En algunos casos, para darle más claridad al sentido del texto, the commons se ha traducido como "bienes comunes". [T. ] aclaración de traducción a pie de página. Ibidem p. 25

Además, plantea el estatus quo en la gestión de los elementos naturales susceptibles de explotación, pero a diferencia de como se plantea en la propuesta clásica, la solución de gestión no significa el fin de la sobre explotación de los recursos, debido a que influyen otros aspectos que modifican la complejidad de la solución propuesta de esta teoría. Por lo tanto, se correlaciona con un análisis desde la perspectiva de la gobernanza como un modelo de gestión pública que rescata el papel del ciudadano, postulando el posicionamiento del particular y la concepción del ambiente como un bien común, reinterpretando su papel con el modelo de protección de derechos humanos en el ámbito medioambiental en el ejercicio democrático.

El uso del concepto medio ambiente necesita una actualización, para abrir el concepto a interpretaciones interdisciplinarias, que no solo se presten a entender los elementos naturales en un aspecto módico. Este concepto parece ser más utilizado en el contexto normativo internacional y local, puede atender a un aspecto económico en el que se entiende que los elementos naturales son medios de producción, son susceptibles de utilidad y lo que se regula es quienes tienen acceso de explotarlos. Ya que el ser humano es quien modifica su entorno, la forma en la que lo haga dependerá a su vez de la concepción que él mismo tenga de su entorno, lo anterior se relaciona con la normativa mexicana, en la que se establece que la mayor parte de los elementos naturales son propiedad del Estado, lo cual lo coloca como aquel que puede permitir el uso de los recursos naturales, pues son eso, recursos que son administrados por el Estado.

En cuanto a plantear la relación entre la vida social y la conexión colectiva con el ambiente, resulta necesario de atender, ya que permite entender cómo se piensa un grupo en cuanto a los objetos que lo afectan. Y es que, ante los problemas como la falta de servicios públicos de agua, la sequía, inundaciones, deforestación, incendios o contaminación del aire, son circunstancias que afectarán de alguna forma a los habitantes. En la que no bastará con las medidas que aplique el Estado para mitigar los efectos negativos, si no que se necesitará de los habitantes para nutrir las propuestas, pues ellos son los que conocen mejor el lugar donde viven y los problemas reales que no logran ser percibidos por el Estado mismo.

Por otro lado, si bien el concepto ideal de democracia parece solo ser eso, un ideal, considero que no necesariamente es imposible alcanzar un modelo funcional de democracia. La cuestión es que este modelo se ajuste a la estructura de gobierno, y que el sistema político

sea consciente de lo que puede y quiere lograr, para que tanto su ordenamiento supremo como sus derivados reglamentarios sean congruentes. No se puede promover la democracia participativa si no se proyecta adecuadamente, en papel parece funcional pero en el ejercicio es donde encuentra problemas.

Es contraproducente promocionar un sistema político democrático, que promociona la participación ciudadana sin mecanismos efectivos para ello. La democracia no solo hace referencia a las votaciones presidenciales o al área electoral, si bien es un aspecto importante que ha costado años mejorar y ser un canal de confianza para los ciudadanos, la cuestión es cómo mejorar otros aspectos de los mecanismos de participación. En razón de lo anterior, señalar la gobernanza como un modelo de gestión que entiende el papel de la sociedad en los asuntos públicos en el siglo XXI, mismo que permite reivindicar la participación ciudadana como el medio para involucrar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia.

El aspecto a resaltar de este modelo de gestión para el abordaje de la investigación es la dinámica entre autoridad y ciudadanos, pues para correlacionar las variables es necesario un modelo que permita incorporar a los ciudadanos en asuntos públicos. Ya que pretende atender a la satisfacción de las demandas e intereses de los ciudadanos, y se relaciona con la capacidad de los sistemas políticos para abordar los problemas de las sociedades complejas, y que en la lógica de la globalización, aumenta la preocupación por un orden global homogéneo-unificado.

Por último, se advierte que el presente estudio debe abordar la apropiación de la naturaleza como una adaptación al medio, un estudio desde la teoría social natural y más allá de los fundamentos de la teoría de la historia humana de la naturaleza. Y no se puede promover la democracia participativa si no se proyecta adecuadamente, en papel parece funcional pero en el ejercicio es donde encuentra problemas. Por lo tanto, la participación ciudadana es un medio idóneo para involucrar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia y a la par de la teoría de los bienes comunes se contribuye al sentido de pertenencia de los ciudadanos a de pertenencia a estos medios y por ello se involucra en la protección al medio ambiente. Así como señalar la gobernanza como un modelo de gestión que entiende el papel de la sociedad en los asuntos públicos en el siglo XXI, mismo que permite reivindicar la participación ciudadana como el medio para involucrar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **LA DIMENSIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO UN MECANISMO DE EJERCICIO DEMOCRÁTICO PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

En este segundo capítulo se aborda el planteamiento del problema de investigación en el que se identifica que los mecanismos formales de participación ciudadana en Querétaro no cumplen con las expectativas de tutela colectiva ambiental para que los ciudadanos ejerzan una participación coherente con el modelo de protección de DDHH en la esfera pública, en especial en el ámbito medioambiental, por lo tanto no se garantiza un pleno ejercicio democrático ciudadano. El objetivo del capítulo Identificar los límites de los mecanismos formales de participación ciudadana y su proyección colectiva en el caso del Estado de Querétaro. La problematización se vincula con condiciones como el funcionamiento del modelo democrático, del modelo de gestión pública y el modelo de ddhh. En el que se pretende establecer la relación necesaria entre estos, para posteriormente abordar la problemática planteada.

El planteamiento se basa en la existencia de los mecanismos formales de participación ciudadana, específicamente en aquellos previstos en la ley relativa para el Estado de Querétaro, ya que de acuerdo al estado en cuestión la ley específica varía en el número de mecanismos previstos. En este sentido los mecanismos son parte del modelo democrático mexicano, el cual, debe ser coherente con el modelo de protección de DDHH. Y éste modelo que protege los derechos civiles y políticos en la esfera pública, debe reflejarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo en atención a garantizar y legitimar su modelo político, también debe garantizar el ejercicio democrático.

## **2.1 La influencia del Poder Público en los instrumentos jurídico administrativos; la posición jurídica del ciudadano.**

Para identificar los límites de los mecanismos formales de participación ciudadana, se debe abordar la posición jurídica del ciudadano ante la administración pública. Si bien los mecanismos formales de participación ciudadana no son procedimientos administrativos<sup>77</sup>, si se relacionan con una posterior actuación de la administración pública, con los instrumentos

---

<sup>77</sup> De acuerdo con la Procuraduría de Protección al Ambiente de la Ciudad de México un procedimiento administrativo, es una serie de trámites que realizan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal, con la finalidad de producir y, en su caso, ejecutar un acto administrativo.

jurídico administrativos<sup>78</sup>, previsto para la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos.

Se puede apreciar mejor la conexión del problema planteado desde la democracia y el poder público, pues el primero legitima el sistema de gobierno— en el que se destaca la participación ciudadana como expresión democrática— y el segundo atiende a la capacidad de gobierno ejercida por el Estado.

#### a) El Poder Público

Para desglosar el concepto de poder público primero hay que abordar otros conceptos para evitar confusiones, por lo que es necesario hacer un breve recordatorio del concepto de Estado, mismo que entenderemos “como institución que formaliza las reglas de juego en los ámbitos que pretende regular, bien sea a través de normas jurídicas o de actos administrativos. Esas reglas se establecen mediante redes de interacción y cooperación y flujos de información entre las organizaciones que componen el Estado”<sup>79</sup>. Como aproximación fenomenológica “El Estado es un aparato de poder, un instrumento para ejercerlo; en él se adoptan decisiones y se ejecutan con coerción legal (legal porque así lo ha declarado el mismo Estado)”<sup>80</sup>.

En este sentido, el poder público es el conjunto de órganos e instituciones del Estado por el que se gobierna un país, solo tenemos Estado donde hay reglas o normas que así lo permiten, aquí se puede notar una relación causal y necesaria de las normas, que dan existencia y organización a las instituciones que se generan para que el Estado opere dentro de los parámetros establecidos y positivizados en un ordenamiento máximo. El estado es una

---

<sup>78</sup>Los instrumentos jurídico administrativos es el entramado del sistema normativo (normas, leyes, documentos o mecanismos legales) que regulan la actuación de la Administración Pública.

<sup>79</sup> HENAO Pérez, Juan Carlos. “*El juez constitucional: un actor de las políticas públicas*”, en Revista de Economía Institucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2013, vol. 15, núm. 29, p. 68.

<sup>80</sup> NIETO Garcia, Alejandro. *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008, p. 24.

expresión de poder, dotado de nociones como territorio, población, organización política y jurídica<sup>81</sup>.

Montecinos y Contreras realizan el recorrido de algunas de las corrientes de la participación ciudadana que se relacionan con el sistema político, señalando que la participación "... Surge a raíz de las limitaciones de la democracia representativa, generando desafección de la ciudadanía respecto a las instituciones tradicionales de representación, particularmente ante el régimen de elecciones. la descentralización territorial, entendida como una estrategia institucional para fortalecer las democracias locales motivando la adopción de nuevos mecanismos de participación"<sup>82</sup>. En orden de ideas, el poder público es la estructura del Estado, en su conformación democrática prevé que sus ciudadanos se involucren en asuntos de interés público, lo que le permitirá legitimar su estructura.

## **b) El ciudadano**

En la tradición del Derecho Administrativo se utilizaba el concepto administrado atribuyendo una connotación pasiva al sujeto, en quien recae la acción de administrar, por lo tanto, se dibuja una relación necesaria con otro que realiza la administración<sup>83</sup>. En esta percepción existe una relación de subordinación entre el que manda y el que obedece, "Sin embargo, esta connotación pasiva que el nombre de administrado evoca inevitablemente es inexacta hoy, tanto política como jurídicamente"<sup>84</sup>.

Este concepto es resultado de la necesidad de afirmar y garantizar los derechos de la población ante el poder público, circunstancia inicial que coloca a la persona en una posición pasiva, sujeta a una relación de subordinación. Hay que tener presente que la administración

---

<sup>81</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2025, artículo 133 y 135.

<sup>82</sup> MONTECINOS, Egon, CONTRERAS, Patricio. "*Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual*", Revista Venezolana de Gerencia, 2019, vol. 24, núm. 86, p. 345.

<sup>83</sup> La acción de una autoridad sobre gobernar y administrar, alude a la monarquía, en forma, esta figura ostentaba el poder pero no lo ejercía en la misma proporción, pues el rey gobernaba mucho pero administraba poco. véase FAVAREILLE René "Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self - administration)" Paris, Albin Michel, 1919.

<sup>84</sup> GARCÍA de Enterría, Eduardo. "Curso de Derecho administrativo", Cuarta edición, Tomo II, Madrid, Editorial Civitas, 1996, pp. 17-18.

representa un poder que puede ejercer en atención al interés general, pero su actuación se limita a las facultades que se le atribuyen en la ley.

Por otro lado, la propuesta más aceptada hasta el momento – aún susceptible de modificación – es la de particular en quien recaen las decisiones y efectos, quienes soportan la actividad administrativa. Entonces para referir la noción de particular se necesita una relación jurídico-administrativa, y se entiende como la contraparte de la administración<sup>85</sup>. También hay que tener en cuenta de que el concepto particulares incluye a las personas naturales o la mayor parte de la población, personas jurídicas como expresión del derecho de asociación, o las personas morales en cuestiones de interés colectivo.

Se puede entender que por un lado tenemos al ciudadano y por otro al administrado/particular, los cuales son términos que parecen similares pero no son necesariamente lo mismo. Lo que se debe entender es que el ciudadano se encuentra en una esfera política y el administrado-particular en la esfera administrativa<sup>86</sup>.

### **La posición jurídica del ciudadano**

En el paradigma tradicional se presentaba una separación jerárquica entre la Administración y los administrados. Pero esta percepción cambia de acuerdo a la percepción del ciudadano y el modelo que promueve el estado, en el caso del Estado Democrático, propicia la separación entre administración- ciudadano, y por otro lado desde la perspectiva del Estado Social relacionadas con la prestación de servicios públicos o funciones públicas, inserta “ ... vías de relación y de participación de los usuarios e interesados en la gestión o de consulta en la toma de decisiones”<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup> CAMACHO Cépeda, Gladys. “Los particulares como sujetos del procedimiento administrativo”, en *Derecho PUCP*, Lima, Perú, núm. 67, julio-noviembre, 2011, Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 66.

<sup>86</sup> El autor nos hace una distinción muy útil, pues explica el ámbito en el que se desenvuelve la administración; Por un lado para el ciudadano, la administración se relaciona en la esfera política y se presenta al Estado con la facultad de gobernar y como el que ostenta el poder, por otro lado el administrado se encuentra en la esfera administrativa, y el Estado tiene la facultad de administrar y como prestador de servicios públicos. MONTIEL, Felix. “El ciudadano y el administrado” *Revista de administración pública*, núm. 48, 1965, pp. 127

<sup>87</sup> CASTELLÀ, Andreu, Josep Maria. “Administrados”. *Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales*, Universidad de Alcalá, 2011, p. 217.

Para abordar los problemas del modelo democrático y por lo tanto de los mecanismos previstos para el ejercicio de la democracia, primero hay que entender por qué era importante para el Estado priorizar la democracia. Una respuesta simple es que, se derivó de los procesos de modernización político administrativa, el cual Cordova y Ávila califican de un potencial re democratizador ante el modelo de globalización y deslegitimación de las democracias de los años 80-90<sup>88</sup>.

Por un lado los procesos democratizadores que promueve el Estado atiende a que “la demanda de participación ciudadana surge como respuesta a una sociedad y a un Estado que se postulan democráticos, pero que, en la práctica, «esclavizan» al individuo e ignoran su libertad, su vida y su dignidad, y lo transforman de «soberano» a un simple «súbdito» frente a la maquinaria implacable del Estado”<sup>89</sup>. Y por otro lado tenemos la obligación del Estado de acatar las observaciones y compromisos a los que se adhiere en acuerdos internacionales, su interés no solo nacerá de cumplir cabalmente con su compromiso político de soberanía, si no que debe mantener cierta congruencia con el modelo representativo y democrático que señala su sistema político.

Hay que tener en cuenta que este contexto es primordial para entender la deuda que aún no parece saldada que tiene el Estado con los ciudadanos, pues estamos hablando de una crisis– al menos desde el año en el que lo plantean Cordova y Ávila – de hace cuarenta y cinco años. Cómo podemos saber si en este periodo de tiempo las cosas han mejorado, si parece que no se ha podido integrar a la ciudadanía para mejorar las decisiones y las políticas públicas.

---

<sup>88</sup> En la incorporación de la participación de los ciudadanos en asuntos públicos se abordan desde dos corrientes contrarias, la tecnocrática y alternativa. La primera percibe como elemento central de la democracia el diseño del Estado; reformas, instituciones y modernización, con un aspecto económico y desde un modelo de gerencia pública en el que se prioriza la eficiencia. Por otro lado, la alternativa, prioriza una visión política, en la que busca ampliar la acción autónoma y protagónica de los ciudadanos o de actores sociales, pero será controlado por el gobierno mediante presupuestos, planes y proyectos. CORDOVA Jaimes, Edgar; Ávila Hernández, Flor “Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública”, *Opción*, Venezuela, vol. 33, núm. 82, 2017, pp. 137-138.

<sup>89</sup> Ariño Ortiz, G. “Una reforma pendiente: participación”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 1978, número 3, p. 259.

## **2.2 Los problemas de materialización del modelo de protección de derechos humanos en la esfera pública en materia ambiental**

### **2.2.1 La conceptualización del concepto de derechos humanos**

En este apartado se abordan algunos de los principales problemas de conceptualización en torno a los derechos humanos, este apartado resulta necesario para referenciar el contenido del derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido en la Constitución y de forma universal como un derecho humano. Pero la diferencia entre su sola proclamación en un ordenamiento jurídico internacional e internacional es que, su cumplimiento no es mágico, no se cumple a cabalidad solo, necesita de un entramado epistemológico y de un sistema legal que lo respalde para que su materialización sea posible.

Entre los problemas que enfrentan los derechos humanos se encuentra la concertación de un concepto que abarque las expectativas y proyecciones. Actualmente parece más importante asegurar a la población el goce y realización efectiva de la protección de dichos derechos humanos, por lo que su conceptualización podría sortearse como un problema sin importancia. Sin embargo, la discusión conceptual en realidad es el mayor de los problemas de la materialización y exigencia de los derechos humanos, pues parece que se opta por ignorar la génesis de un sistema que se extiende a lo grande y que se replica sin entender su fundamento.

En este sentido, Beuchot plantea un abordaje filosófico del problema de la fundamentación de los derechos humanos, inclinándose por la tesis de que existe un derecho natural. Por lo que plantea dilucidar el sentido “natural” del derecho natural y si existe una distinción de este primero con la naturaleza del ser humano. Lo anterior, atendiendo a si es posible que algo normativo pase de la naturaleza a la norma, sin incurrir en una falacia naturalista, si es posible pasar del ser al deber ser.

Señala que la falacia naturalista es señalada por George E. Moore quien rescata el planteamiento de D. Hume, la cual niega la posibilidad de pasar de una cuestión de hecho a una de derecho, es decir, pasar del ser, al deber ser. Beuchot pretende señalar que tal falacia

no es una falacia, en sentido de que se estaría incurriendo en una meta-falacia. Además, defiende la postura de Santo Tomas de Aquino como el iusnaturalismo que no ocurre en dicha falacia, pues no infiere lo moral de lo descriptivo, atendiendo a que, en el *ser* hay una carga de *deber ser*<sup>90</sup>.

En este punto Beuchot se ayuda de la metafísica para conocer lo que el SER contiene, entender la naturaleza humana para establecer una moral correcta, misma que permitirá estructurar la ley natural ética basada en la naturaleza humana. Esta consideración metafísica, se aborda como fundamentación filosófica de los derechos humanos, y atiende a la propuesta tomista cuyos postulado señala que no solo debe fundarse en principios de la razón práctica, sino que debe ser fundado en la razón práctica (o principios teóricos y no solo principios prácticos).

El autor no aborda de lleno a que se refiere con metafísica, si no que lo relaciona para que entendamos el uso que le da, pero para mejor referencia, Alvira T. explica brevemente que la metafísica es el “Estudio de la causa última y de los principios primeros y más universales de la realidad”<sup>91</sup>. El estudio aborda lo relativo a la causa absolutamente última de todo el universo, atendiendo a responder a cual es, como influye en el mundo y que naturaleza tiene.

### **2.2.2 La exigencia de derechos humanos en materia ambiental**

La premisa que identifica Beuchot, nos permite entender un problema primigenio en los derechos humanos, en los que la carga del ideal (deber ser) sufre una alteración al intentar proyectarlos a la realidad al (ser). Una interpretación en la problemática de la esfera de ddhh y los problemas que presenta en la materialización de su protección, la cual va más allá de las instituciones.

---

<sup>90</sup> BEUCHOT, Mauricio, “Filosofía y derechos humanos (los derechos humanos y su fundamentación teórica)”, 5ª ed., siglo veintiuno, México, 2004, pp 123- 172.

<sup>91</sup> Alvira, T., Clavel, L., Melendo, T., Metafísica, 5ª ed, Pamplona, 1993, p. 16.

Entre las propuestas que priorizan garantizar los derechos humanos, la propuesta de Peces Barba<sup>92</sup>, presenta una interpretación entre los derechos y las realidades sociales, por medio de un estudio dualista entre ética y derecho. En la que los derechos fundamentales son valores traducidos a normas jurídicas y en segundo lugar, el carácter legitimador que el reconocimiento formal y material de los derechos le otorga al Estado.

El autor identifica que su propuesta debe mutar, pues si bien se puede entender que un valor se trasladan a un instrumento normativo este abordaje no es suficiente, por lo que modifica el paradigma dualista para abordarlo ahora desde una perspectiva tridimensional o trialista, en la que se entiende que los derechos son más que solo instrumentos jurídico normativos de justificación ética, son una realidad social.

Bajo esta idea, Papacchini señala que "... los derechos humanos en su configuración específica son un producto de la historia y de la modernidad"<sup>93</sup>. Su postura plantea que el sujeto de la modernidad es el que amplía o exige las reivindicaciones, por lo que también opera para la modificación y alcances de la noción misma de Derechos humanos. Ante la modernidad y sus nuevas exigencias, el catálogo de derechos humanos se expande, y como si fuera un arma de doble filo se instaure un principio que funcione para asegurar el proceso paulatino de más derechos de los ya protegidos y a la vez parece funcionar como una excusa del Estado para darle prioridad a ciertos derechos básicos. Lo que se espera es más acciones y menos burocracia.

#### a) Teorías de ddhh sobre el garantismo

Es entonces que la necesidad jurídica de la realización material de los derechos humanos. Por un lado Diaz Elias lo aborda desde la perspectiva del Estado de Derecho, y su transición de un sistema neo capitalista (Estado social de Derecho) al Estado Democrático de Derecho. En este último, resalta la necesidad de la eficacia de los derechos y su protección material, pues estos son la razón de ser del Estado de Derecho, además de entenderse como una condición de legitimidad.

---

<sup>92</sup> PECES Barba, G. *Derechos sociales y positivismo jurídico. Escritos de filosofía jurídica y política*, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 1999, p. 84.

<sup>93</sup> PAPACCHINI, A. "Filosofía y derechos humanos", Universidad del Valle, Santiago de Cali, 1993, p 43.

Y es que a pesar de que considero necesaria la ubicación teoría-filosófica del concepto “derechos humanos”, la realidad es que nos encontramos rebasados en su ámbito de materialización y protección, pues además de ser una exigencia de los pobladores hacia el Estado su eficacia supondrá el apoyo a las decisiones del Estado.

No suficiente con la necesidad de legitimidad o del ser mismo del Estado, la materialización de derechos humanos no solo basta con promover, proteger y cumplir, por que al menos en el caso del derecho al medio ambiente sano para las generaciones futuras, lo que nos coloca en un estado atemporal de los derechos humanos, en la que se genera una obligación presente y futura, para asegurar que los hijos de nuestros hijos puedan tener acceso a un medio ambiente que no se encuentre destruido o contaminado de forma irremediable.

En el sentido de materializar o asegurar los derechos humanos, el garantismo es el mejor contendiente, si bien se aborda desde una perspectiva positivista, tiene una fuerza significativa en ámbito jurídico jurisprudencial<sup>94</sup>. El garantismo es representado por las aportaciones de Luigi Ferrajoli, y en la actualidad tanto la garantía de los derechos humanos como su efectividad son la pieza clave para la sociedad actual. Esta teoría del derecho positivo entiende el principio de legalidad del derecho como una garantía frente al arbitrio del poder. Este principio de legalidad es un postulado jurídico en el que se basa la función garantista del derecho y coincide con la tutela de derechos vitales de los ciudadanos por medio de la positivización en el marco del Estado de derecho.

Las aportaciones de Luigi Ferrajoli son extensas y comúnmente citadas en el ámbito jurídico, a pesar de que no coincido con la corriente teórica del positivismo jurídico, considero que en la actualidad la garantía de los derechos humanos y su efectividad son la pieza clave para la sociedad actual. El garantismo jurídico es una teoría del derecho positivo que entiende el principio de legalidad del derecho como una garantía frente al arbitrio del poder. Este principio de legalidad es un postulado jurídico en el que se basa la función

---

<sup>94</sup> Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.), DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 17 Tomo II, Abril de 2015, página 1451.

garantista del derecho y coincide con la tutela de derechos vitales de los ciudadanos por medio de la positivización en el marco del Estado de derecho.

En esta teoría propia del positivismo jurídico –posterior a la II Guerra Mundial– se advierte que existen elementos teóricos que podrían considerarse utópicos. Estos elementos utópicos –según Ferrajoli– se identifican en la tendencia de las Constituciones posteriores a la II GM, en las que era común proclamar derechos fundamentales de los individuos. Los derechos referidos se entienden como valores universales perpetuos, pero estas características son los que precisamente los hacen utópicos.

Para que un derecho fundamental – traducido a derecho humano- sea permanente y sea posible que se materialice su protección para todos los que forman parte del Estado, no sería posible, al menos no en nuestra situación actual. Pues el ritmo de la positivización de derechos que pasan a formar parte de los derechos fundamentales – traducido a derecho humano- es mayor, al ritmo en el que se garantizan, por lo que las instituciones que intervienen se ven rebasadas o no han dimensionado la cobertura que deben ofrecer para llegar a toda la población. Como ejemplo del problema en torno a los derechos humanos, tenemos la confusión que se encontraba en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que no se diferenciaba una garantía de un derecho y se utilizaban como iguales. Es que en la reforma del 11 de junio de 2011, se integran temas referentes a los derechos humanos.

Para el Constituyente Permanente era necesario clarificar la diferencia entre los derechos y sus garantías, señalando que no son lo mismo. Pues las garantías son otorgadas para proteger los derechos humanos. Es entonces que de acuerdo con la Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.) y al autor en comentario *Luigi Ferrajoli, las garantías constituyen:*

*" ... deberes consistentes en obligaciones de prestación o en prohibiciones de lesión, según que los derechos garantizados sean derechos positivos o derechos negativos", es decir, son los requisitos, restricciones, exigencias u obligaciones previstas en la Constitución y en los tratados, destinadas e impuestas principalmente a las autoridades, que tienen por objeto proteger los derechos humanos; de ahí que exista una relación de subordinación entre ambos conceptos, pues las garantías sólo existen*

*en función de los derechos que protegen; de tal suerte que pueden existir derechos sin garantías pero no garantías sin derechos*<sup>95</sup>.

En este sentido, si bien pareciera que el contenido de los derechos humanos es utópico, o difícil de lograr en la realidad, el problema es que sí se cumple, pero no para todos por igual. Los instrumentos que se instituyen para que propicien la protección y garantía de los derechos no se encuentran al acceso de todos. Mientras nos preocupamos en el contenido de la nueva generación de derechos humanos, aún existen realidades en las que no han experimentado la protección de los derechos más básicos y que por esta razón tardarán más en experimentar un ejercicio pleno de derechos.

Los poderes públicos violan los derechos, y la misma positivización de los derechos crean las famosas lagunas o antinomias. Por lo que la tarea que se encomienda a los juristas es identificar los problemas e incoherencias del sistema jurídico para evitar más violaciones de los derechos fundamentales. Entonces, parece que tanto la materialización de los derechos, como su garantía para todos los que forman parte del Estado, no sería posible, al menos no en nuestra situación actual. El problema se presenta en el ritmo de la positivización de derechos que forman parte de los derechos, el cual es mayor, al ritmo en el que se garantizan. Por lo que las instituciones que intervienen se ven rebasadas o no han dimensionado la cobertura que deben ofrecer para llegar a toda la población.

Por último, el destino mismo de los derechos humanos también se encuentra en discusión, para Laporta genera una crítica sobre el carácter progresivo de los derechos humanos y la idea de los derechos humanos como escalones de un sistema moral y jurídico<sup>96</sup>. En el que advierte que la progresividad debería ser – en este caso sabemos que ya lo es – una de las características estructurales de los derechos humanos, la cual nos recuerda que si bien, existe un sistema jurídico que sostiene el contenido de los derechos, también es necesario dotarlo de elementos necesarios para su cumplimiento.

---

<sup>95</sup> Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.), Derechos humanos y sus garantías. Su distinción, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima época, Libro 17 Tomo II, Abril de 2015, página 1451.

<sup>96</sup> Geofredo Angulo López, Teorías de los derechos humanos (III): Derechos morales universales de Francisco Laporta, en “Teoría contemporánea de los derechos humanos”.

### 2.2.3 El modelo de protección de derechos humanos en la esfera pública

En la actualidad es muy normal escuchar reiteradamente la importancia de los derechos humanos, que más allá de los problemas epistemológicos, el problema actual es el ontológico, en el sentido de que resulta difícil abordar la naturaleza de los derechos y proyectarlos en la realidad. Una de las preguntas que se plantean en la investigación se relaciona en entender la lógica del modelo de ddhh ya que en este trabajo se abordan derechos como el medio ambiente y derechos políticos como la democracia. Y para abordar el enfoque, primero es necesario diferenciarlo como tal de la perspectiva de derechos humanos, pues “... los derechos humanos, entendidos como RESULTADO-FIN, es decir, como aspiración (objetiva) y exigencia (subjetiva) a lograr u obtener el bien jurídicamente reconocido, y el Enfoque de los derechos humanos, entendido como PROCESO-MEDIO, como ‘forma de ver’ y ‘manera de hacer’ para lograr la concreción de esos derechos”<sup>97</sup>.

De acuerdo con esta explicación, en el proceso de concretización de los derechos, integra el recorrido histórico en el que se conoce como las generaciones de derechos humanos<sup>98</sup>. La concreción del enfoque de los derechos humanos se logra en la declaración de Viena de 1993<sup>99</sup>, en la que se establecen cuestiones generales en torno a los derechos humanos, como su universalidad, indivisibilidad e interdependencia, el planteamiento de las áreas de igualdad, las particularidades de cada nación y sus regiones, así como la obligación de los estados signantes de fomentar, propiciar, proteger los derechos.

El enfoque de DDHH se expresa por medio de políticas públicas, parte del proceso para llegar a un fin determinado, o una instrumento del Estado para concretar los derechos humanos. Y es que debido a “La creciente institucionalización de las sociedades evolucionan hacia un tipo de fórmulas que traducen las reivindicaciones por derechos humanos, más allá

---

<sup>97</sup> JIMÉNEZ Ben, William Guillermo. “*El enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*”, Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia 2007, vol. 7, núm. 12, enero-junio, p. 35.

<sup>98</sup> En cuanto a las generaciones de derechos humanos las podríamos resumir brevemente de la siguiente forma: La primera generación se enfoca en los derechos los civiles y políticos; la segunda generación aborda derechos económicos, sociales y culturales; y la tercera generación apuesta por los derechos colectivos, o también conocidos como los derechos de solidaridad, entre los que se encuentra el medio ambiente.

<sup>99</sup> Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, versión traducida al español.

de la mera positivación y reconocimiento formal, para pasar a la exigencia plena de las mismas mediante acciones gubernamentales”<sup>100</sup>.

En este hilo de ideas podemos identificar uno de los problemas de materialización de los derechos en la proyección de las políticas públicas. Si bien, el Estado que firmó un tratado internacional se adhiere al modelo y enfoque de derechos, es por medio de las políticas públicas que se puede proyectar la materialización de los derechos. Las políticas públicas<sup>101</sup> las podemos entender como las acciones, decisiones y programas, que toma el gobierno del Estado, es una de las formas del poder público, pero puede –o debe de– involucrar a otros sectores como asociaciones, ONG’S, empresas y a la ciudadanía. Para no caer en errores de generalización y diferenciarlas de la gestión.

Por un lado, puede entenderse como el “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”<sup>102</sup>. Como un concepto que plantea también la inactividad del gobierno y la operatividad en torno a problemas, pues “Una política pública es una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable...”<sup>103</sup>.

O como una definición más amplia, la “Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”<sup>104</sup>. Sea cual sea la conceptualización, lo que debe tener en cuenta las políticas públicas es operar de acorde al interés común o bien común, una pretensión de lo mejor para todos.

---

<sup>100</sup> JIMÉNEZ Ben, William Guillermo. “*El enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas*”, pp. 39-40. Op. cit.

<sup>101</sup> La aproximación al concepto de políticas públicas también significa un tema de debate, pues se considera que no es suficiente enunciar un concepto descriptivo. Debido a que en esta investigación no nos centramos de lleno en este aspecto, abordó algunas de las definiciones que mejor nos ayuden a entender.

<sup>102</sup> KRAFT, Michael E., FURLONG, Scott R. “*Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*”, 2nd edition, Washington D.C., CQ Press, 2007, p. 5.

<sup>103</sup> OLAVARRÍA Gambi, Mauricio. “*Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*”, Instituto de Asuntos Públicos, Chile, 2007, núm. 11, diciembre, p. 10.

<sup>104</sup> Velásquez Gavilanes, Raúl. “*Hacia una nueva definición del concepto política pública*” en Desafíos, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, 2009, vol. 20, enero-junio, p. 156.

Al hablar de la acción o la intervención del Estado en un problema específico, también se tiene que observar la vinculación de los ciudadanos en las decisiones de interés público, y además, recordando lo que se planteaba anteriormente de la posición del ciudadano, las decisiones, acciones o intervenciones del Estado afectará directamente en los segundos. En este sentido, “La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos”<sup>105</sup>.

Por último lo que se busca al relacionar estas visiones es abordar los problemas de materialización de los derechos humanos con el poder del Estado, quien a través de las políticas públicas busca lograr cumplir el modelo de derechos, pues es instrumento del Estado, por el cual ejerce poder. En el caso específico de México, las políticas públicas en torno a algunas de las variables de la investigación – configuración de derechos como medio ambiente, democracia y participación ciudadana–.

---

<sup>105</sup>AGUILAR, Villanueva, Luis F. “Estudio introductorio” en, Aguilar Villanueva, Luis. F., *et.al* “El estudio de las Políticas Públicas”, Colección Antologías de Política Pública, México, Porrúa, 1992, p. 18.

## 2.3 Los mecanismos de participación ciudadana en Querétaro: deficiencias en su configuración normativa e institucional

### 2.3.1 Percepciones generales sobre la democracia participativa

En este trabajo de investigación, se plantea el estudio de la participación ciudadana y la importancia que tiene en relación con la eficacia del derecho al medio ambiente sano, vinculando la participación de los ciudadanos y las herramientas idóneas para que se lleve a cabo. En el estudio dogmático los mecanismos de participación ciudadana en México se relacionan con la democracia representativa<sup>106</sup>, entendido como la democracia en la que el poder político procede del pueblo y se ejerce a través de representantes elegidos por medio del voto.

Norberto Bobbio señala que históricamente se fue consolidando el modelo a partir de los movimientos constitucionalistas de las primeras décadas del siglo XIX<sup>107</sup>. En relación con lo anterior el modelo de la participación ciudadana es un mecanismo social que funciona para el desarrollo local, además de promover una democracia participativa a través de la integración de la comunidad en los diversos quehaceres de su entorno<sup>108</sup>, mismos que normalmente se atribuyen a temas electorales. Pero que se configura como un elemento fundamental “en una sociedad democrática los ciudadanos pueden involucrarse en los asuntos públicos más allá de las elecciones”<sup>109</sup>.

Para la democracia moderna se busca perfeccionar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos ”... la participación ciudadana surge como una estrategia clave, cuya aparición se vincula a movimientos sociales de la década de los sesentas, irrumpen en medio de la crisis de representatividad de las democracias liberales, reivindicando nuevas formas de hacer

---

<sup>106</sup> Sistema de información legislativa, “Democracia”, (Documento web <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=67> 21 de mayo de 2024

<sup>107</sup> véase: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 2025, artículo 50 al 56. Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1989. pp.214-218.

<sup>108</sup> Instituto electoral de la Ciudad de México.

<sup>109</sup> BRAVO Escobar, Enrique. “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada, Perspectiva estatal e internacional”, en Ugalde Luis Carlos, Rivera Loret de Mola, Gustavo (coord.), *“Fortalezas y debilidades del sistema electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional”*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, p. 280.

política motivados por su sentido libertario”<sup>110</sup>, lo que sería un reflejo de la democracia participativa.

Estudios realizados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en colaboración con el Instituto Nacional Electoral (INE) a través de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, en el que realizaron un estudio en base a 25 113 viviendas sobre temas relativos a derechos, confianza en las instituciones, aspectos de la participación política y social, entre otros. Identifican a nivel nacional que el “73.4% de la población conoce o ha escuchado lo que es la democracia, el 65.2% considera que la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno, y el 52.7% señala estar satisfecho con la democracia en México (del cual el 11.8% señala estar muy satisfecho y el 40.9% algo satisfecho)”<sup>111</sup>.

En este sentido, las percepciones generales de la democracia a nivel nacional, según señala ENCUCI en 2020, muestra una preferencia marcada por la democracia como forma de gobierno, así con un porcentaje importante en el conocimiento de la existencia de la democracia. Pero para este año la satisfacción con el modelo democrático, no es tan alto como parece pues del 52 por ciento registrado, solo el 11.8 está muy satisfecho con la democracia en México. Entre los aspectos que destacan del modelo democrático, la integración de la sociedad en asuntos públicos refleja un factor importante en la satisfacción de la población.

Se identifica que la participación ciudadana es un elemento necesario en los procesos de definición y gestión de las políticas del Estado, las cuales se podrán reflejar en distintas áreas de aplicación. En la que, para efectos de este trabajo, se proyecta con una aplicación en la protección ambiental. De acuerdo a lo anterior, la intervención de los ciudadanos marca una pauta indispensable en la dirección de políticas públicas, con un área de oportunidad importante en la solución de las distintas problemáticas ambientales, directamente relacionadas con su aspecto social.

---

<sup>110</sup> MONTECINOS, Egon, CONTRERAS, Patricio, p. 341. *Op. cit.*

<sup>111</sup> ENCUCI: Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, INEGI/INE, 2021, pp.46-51.

Cabe señalar que en los porcentajes mencionados sobre la satisfacción con la democracia el 31.3% señaló estar poco satisfecho y 15.5% nada satisfecho.

En relación con la anterior afirmación, los resultados de ENCUCI también señalan una preferencia por un gobierno en el que se priorice la participación de las y los ciudadanos en la que el 69.2%<sup>112</sup> de la población estudiada concuerda con la necesidad de un gobierno en el que todos participen en la toma de decisiones. Es entonces que la participación ciudadana prevé que la sociedad se involucre de forma directa con el Estado y con la Administración Pública. “... una participación ciudadana completa y efectiva es la que abre campo en el ámbito político a partir del control democrático del poder público.

De seguir así, se pueden obtener ciudadanos participantes que utilicen mecanismos formales de participación ciudadana como una forma de inclusión e intervención (individual o colectiva) en los procesos deliberativos y decisionales que conducen a las políticas y servicios públicos favorecerá al mejoramiento de la actividad gubernamental”<sup>113</sup>. El impacto de la estructura institucional detrás de las herramientas de participación ciudadana, no se limita a la protección del ambiente, su área de aplicación es extensa. Sin embargo, su alcance se ha limitado en aspectos electorales y de la vida política.

La participación ciudadana se plantea como un medio eficaz para involucrar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia, es un ámbito muy explotado por el discurso político, pero es una tarea difícil de consolidar fuera del discurso. En este aspecto Serrano, alude cuatro requisitos necesarios para el sistema político, para consolidar la democracia “... 1. El respeto de las garantías individuales. 2. Los canales institucionales y marcos jurídicos. 3. La información. 4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas”<sup>114</sup>. De los aspectos antes mencionados, asumimos que los cuatro están presentes en nuestro modelo de democracia, no obstante, asumir y confirmar son dos cosas totalmente distintas Pero esta perspectiva se puede confrontar y ponerse en discusión, pues si la participación resulta de vital importancia, aún no se encuentra articulada de forma eficiente.

---

<sup>112</sup>Idem. ENCUCI: junio 2021, p. 35

<sup>113</sup>LOPEZ C., Joan. “Importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas democráticos”, en Revista Ciencia Jurídica y Política, Universidad Politécnica de Nicaragua, UPOLI, 2020, pp. 34-35.

<sup>114</sup> SERRANO Rodríguez, Azucena. “La participación ciudadana en México”, en Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, D.F., 2015, núm. 34, enero-abril, p. 97.

En cuanto al punto 1 antes mencionado, las garantías individuales<sup>115</sup> están presentes en un ordenamiento jurídico y cuentan con instrumentos específicos para protegerlos. Por otro lado, el punto 2 de canales institucionales y marcos jurídicos, es el entramado que acerca el contenido de los derechos a la realidad fáctica. En cuanto al número 3, la información hoy en día, está al alcance de las personas, pero ello no asegura que los remitentes hagan efectiva la información. Por último el punto 4, puede considerarse como el aspecto más importante y difícil de comprobar, pues la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas es un aspecto abstracto en el que al menos necesita un instrumento de evaluación continuo.

De acuerdo, a datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, señala que el medio más utilizado por la población para obtener información y conocer sobre los asuntos del país es, en primer lugar la “televisión con un 73.9%, seguido de redes sociales con un 44.7% y a través de internet un 22.2%”<sup>116</sup>. En este sentido se atribuye que la información al alcance de la población constituye una vía de acceso a involucrarse en los asuntos públicos del país. Y los datos estadísticos reflejan un porcentaje importante de interés por los temas que conciernen al país, así como una vía de alcance para transmitir información a la población<sup>117</sup>.

Por otro lado, identificar el nivel de confianza en las instituciones resalta una de las limitaciones en la percepción y participación activa en los mecanismos de participación ciudadana. Los datos recabados por ENCUCI sobre el nivel de confianza en las instituciones arrojan porcentajes significativamente bajos en cuanto a la confianza. En el ámbito nacional los indicadores señalan respectivamente para la “Presidencia 17.2 %; Instituto Nacional Electoral 18.8%; Gobierno 7.8%”<sup>118</sup>. Los cuales, se encuentran por debajo del nivel de

---

<sup>115</sup> Se hace una acotación al concepto de Garantías individuales, pues de acuerdo a la reforma en materia de Derechos Humanos, las garantías se consagran como medios de protección y no el entramado de derechos fundamentales *per se*. Sin embargo, independientemente de la falta de actualización de éste término se entiende que la aportación de Serrano logra dimensionar la necesidad del derecho y un medio para protegerlo.

<sup>116</sup> Op. cit. ENCUCI: junio 2021, pp. 20-26.

<sup>117</sup> Se debe tomar en cuenta que el estudio realizado por ENCUCI 2021, capta respuestas de una muestra de 25 113 viviendas, las cuales para el presente estudio representa una población significativa, pero no es la totalidad de la población mexicana.

<sup>118</sup> Op. cit. ENCUCI: junio 2021, p. 83. Las estadísticas se basan en el porcentaje Nacional, en el que se señala sólo el porcentaje en el que la población estudiada expresó sentir mucha confianza. Los datos que complementan la afirmación sobre la confianza en la presidencia también señalan el 35.3% algo de confianza; 28.7% poca confianza y ; 18.1% nada de confianza. En cuanto a el Instituto Nacional Electoral se señala 40.8% algo de confianza; 25.9% poca confianza y 13.0% nada de

confianza en instituciones de seguridad como la Guardia Nacional, el Ejército y la Marina. Para el caso específico de Querétaro el estudio realizado por ENCUCI, se engloba al Estado dentro de los resultados de Mesoamérica Occidental con un porcentaje del “8.7% mucha confianza y 30.7% algo de confianza”<sup>119</sup> en el Gobierno de su municipio o alcaldía.

De acuerdo a lo anterior, se identifica que el principal aspecto que influye en la participación de la sociedad en autos públicos es la confianza en las instituciones. En el estudio del que se aluden los porcentajes anteriores, las instituciones a las que se refieren los resultados son; jueces, policías, senadores y diputados federales, gobierno de su municipio o alcaldía y senadores y diputados locales. Las cuales a su vez, son instituciones que se traducen en autoridades obligadas a promover la participación ciudadana y las cuales se encuentran en el supuesto estudiado. En el que ya sea que aumente o se extienda la aplicación de instrumentos que pretendan incluir a la sociedad en las decisiones de interés público, no se logrará concretar la confianza de los ciudadanos para que se involucren y accionen mecanismos previstos en la ley.

Para ligar este aspecto con los efectos ambientales que se plantean en esta investigación, se identifica la necesidad de una estructura normativa e institucional con políticas públicas claras y coherencia con el modelo democrático. Lo que coloca al ciudadano como un participante indispensable para lograr efectos constantes y generar mayor impacto. Es decir, las decisiones que tome el Estado se legitiman a través de su población, de los ciudadanos, pero sin espacios reales de integración en las decisiones de interés público, el discurso solo queda en palabras sin acciones reales.

---

confianza. Y por último la confianza sobre el Gobierno señala 32.7% algo de confianza; 34.0% poca confianza y; 23.8% nada de confianza.

<sup>119</sup> *idem* ENCUCI, p. 85.

El estudio utiliza áreas culturales Aridoamérica Occidental, Aridoamérica Oriental, Mesoamérica, Mesoamérica Central, Mesoamérica Occidental y Zona Maya. En el que el área de Mesoamérica Occidental es el estudio específico en el que se estudia el Estado de Querétaro en conjunto con los Estados de Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán de Ocampo y Nayarit.

### 2.3.2 Ley de participación ciudadana del Estado de Querétaro normativa e instituciones

A modo de una breve aproximación al contexto del México de los años setentas-ochentas, Cuevas, relata que el tránsito a la democracia significó un proceso en el que no se tenía mucha esperanza. Y por ello el desarrollo de la democracia desde el municipio parecía una idea utópica, pero es desde esta dimensión que se dan los primeros pasos de la transformación democrática, en el área política municipal. “En contramedida, se interrumpen los pocos mecanismos a los que la sociedad tenía acceso, ampliando el centralismo predominante en el país”<sup>120</sup> la cual se ve impulsada por la crisis económica de los setenta-ochentas y la deslegitimidad del gobierno.

Ante la represión de los escasos espacios que podían legitimar el estado democrático, los ciudadanos mexicanos parecían comprender que "...el proceso de transformación democrática del país, supone la democratización de los municipios, ya que es en este ámbito en el que se da el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno"<sup>121</sup>. En este sentido, Cunill, reseña que la participación ciudadana aparece como un problema en los regímenes capitalistas, como parte de la crisis de las democracias liberales, pues los movimientos sociales logran reivindicaciones y nuevas formas de exigencia en la escena pública, lo que deja al descubierto el debilitamiento de las instituciones.

En suma a la crisis una Administración pública más poderosa y una creciente burocratización "... la conciencia de la necesidad de perfeccionar y complementar la democracia representativa para enfrentar la crisis de representatividad del Estado abre, sobre todo en los años 70, un espacio significativo al impulso de la participación ciudadana entendida como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia”<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup> PAZ Cuevas, Cuauhtémoc. "La participación ciudadana municipal en México: Factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental", en *Estudios Políticos*, revista de ciencias políticas y administración pública, 1999, núm 20, enero-abril, pp. 130-131.

<sup>121</sup> HERRASTI, María Luisa. *Interacción entre el gobierno municipal y la participación ciudadana*, en Manuel Sánchez Rosado (compilador), "Ponencias de la 2", *Convención Nacional de Trabajo Social*, p. 543.

<sup>122</sup> CUNILL, Nuria. "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana", en *Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal*, N° 58, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 17.

El tipo de participación que se refiere en este trabajo es la ciudadana institucionalizada, misma que se relaciona con políticas públicas y no en el ejercicio democrático del proceso electoral<sup>123</sup>. Los instrumentos<sup>124</sup> que se refieren en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro, son parte del mecanismo de participación política y de democracia directa. Estos instrumentos que se señalan en el ordenamiento jurídico queretano, deben estar regulados por los ordenamientos correspondientes y además cumplir con los principios de equidad, libertad, transparencia y la justicia.

La Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro (LPCEQ), es el ordenamiento que regula la participación ciudadana en el Estado de Querétaro, en la que se articulan los instrumentos formales para que la ciudadanía se involucre en los asuntos de interés público<sup>125</sup>. La primera LPCEQ, fue aprobada por el poder legislativo el 20 de marzo de 2012, promulgada por el poder Ejecutivo el 17 de agosto del mismo año, dos días después fue publicada en el periódico oficial del gobierno del Estado de Querétaro La Sombra de Arteaga, para posteriormente entrar en vigor al día siguiente. En este ordenamiento se incluyen cinco instrumentos de participación ciudadana; I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa ciudadana; IV. Consulta vecinal; y V. Obra Pública con Participación Ciudadana. También se contemplaba la posible existencia de otros instrumentos no enunciados, que pertenecieran a otros ordenamientos, además de señalar la Ley Electoral del Estado de Querétaro como ley supletoria.

Casi doce años después, se presentó una propuesta de reforma, en la que, como cambios más sustanciales se pronunciaban la adición de instrumentos y la disminución del número requerido de firmas para llevarlos a cabo. La propuesta de reforma se aprueba en

---

<sup>123</sup> Si bien, el proceso electoral es parte del entramado de derechos políticos, no se aborda en este ensayo debido a que el ámbito electoral tiene como objeto la elección y legitimación de la autoridad.

<sup>124</sup> Cuando se hace mención de un mecanismo de participación nos estamos refiriendo al sistema de participación ciudadana, así como los procesos previstos para que funcione, y por lo tanto en este proceso, el medio ideal para que funcionen son los instrumentos específicos que se señalan en la ley, así como los que se prevén en otros ordenamientos.

<sup>125</sup> En el momento en el que se planteó la investigación (propuesta de protocolo en 2023) se observó que los instrumentos previstos para el ejercicio democrático de los ciudadanos se reducía a cinco, y no pasó mucho tiempo para que se reformara la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Querétaro (finales de 2024) lo que generó que se duplicarán los instrumentos (inicios de 2025). A pesar de ello, el planteamiento del problema no se vio afectado, y aún se sostiene, pues se considera que los problemas estructurales aún se pueden observar, a pesar de la mejora aparente al integrar nuevos instrumentos.

comisión el 17 de septiembre de 2024 y para el 14 de febrero de 2025 ya se encontraba publicada en el periodico oficial del gobierno del Estado de Querétaro<sup>126</sup>.

Tal y como promociona la reforma, aumenta el número de instrumentos pasando de cinco a once: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Ciudadana; IV. Consulta Vecinal; V. Obra Pública con Participación Ciudadana; VI. Consejos de Participación Ciudadana; VII. Observatorios Ciudadanos; VIII. Presupuesto Participativo; IX. Diálogo Ciudadano; X. Audiencia Pública, y XI. Cabildo Abierto. Y se mantienen algunos aspectos como la ley supletoria, previsión de otros instrumentos fuera de la Ley pertinente de Participación y lo más importante, se mantiene quienes pueden acceder al derecho de ejercicio de los instrumentos antes mencionados, reduciéndolo a “La ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles en términos de la Ley...”<sup>127</sup>. En la que se prevé, un aumento aparente en los mecanismos de participación ciudadana.

En esta nueva Ley de Participación ciudadana se encuentra un apartado de considerando, en el que se desglosa un tipo de justificación y conceptos a los que se adhiere el Estado. En este apartado se enuncian observaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reconociendo que “... la participación de los ciudadanos en la administración gubernamental es un proceso que implica la construcción colaborativa de políticas públicas, es decir, es un derecho, una responsabilidad y un complemento a los mecanismos de representación política”<sup>128</sup>. En el que se advierte la necesidad de involucrar a los ciudadanos en aspectos de colaboración en procesos de construcción normativa, pero bajo aspectos de representación política.

En el estudio correlacional que se plantea en esta investigación, es indispensable identificar las autoridades involucradas en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo a la normativa en comento;

*“Artículo 5. Son autoridades en materia de participación ciudadana y corresponde la aplicación de esta Ley, en el ámbito de sus respectivas competencias, las siguientes: I. La Legislatura del Estado; II. El Poder Ejecutivo del Estado; III. El Tribunal Electoral del*

---

<sup>126</sup> LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, en La sombra de Arteaga, 14 de febrero de 2025, núm 12, tomo CLVIII, pp. 5094-5117.

<sup>127</sup> LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 2025, artículo 7.

<sup>128</sup> CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

*Estado de Querétaro; IV. Los Municipios y sus Ayuntamientos; V. El Instituto Electoral, y VI. La Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro.*”<sup>129</sup>

En el que el modelo de gobierno que se plantea en Querétaro, la ciudadanía parece indispensable para reforzar el estado de derecho. Reconociendo que la ciudadanía tiene “... un papel fundamental en la promoción de las instituciones públicas y en posibilitar que sean más transparentes, responsables y efectivas, así como en aportar soluciones innovadoras a los complejos desafíos del desarrollo”<sup>130</sup>. En la que funge como un sujeto promotor del funcionamiento y constante mejora de su esfera más próxima.

Por último, la LPCEQ establece una relación directa entre la participación ciudadana y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas, específicamente con la importancia de cumplir con el objetivo 16 de los ODS<sup>131</sup>. Las cuales, son relativas a fortalecer las instituciones a través de la inclusión de las y los ciudadanos. En este sentido, el interés del gobierno de integrar la participación ciudadana en la normativa, también atiende a consensos internacionales y se vinculan necesariamente con el desarrollo de políticas públicas.

#### **a) La participación ciudadana para la protección del ambiente prevista en otros ordenamientos**

Se logra identificar que los mecanismos de participación previstos en el ordenamiento jurídico pertinente, tienen una presencia difusa en otros ordenamientos, logrando una visibilidad contemplativa en otros ordenamientos. Lo anterior es una circunstancia propia de las leyes, pues al no tener claro los mecanismos de participación que pueden garantizar una mejor protección a la esfera jurídica de la población, se contempla en la norma la presunción de vinculación con otros ordenamientos.

---

<sup>129</sup> LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, Artículo 5

<sup>130</sup> Banco Mundial, “Participación Ciudadana”.

<sup>131</sup> El objetivo 16 Paz, justicia e instituciones sólidas, establece como meta en el ámbito de la participación ciudadana; garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. Es decir, involucrar a la sociedad en las decisiones de interés público. ONU. “Objetivos del Desarrollo Sostenible: Objetivo 16 Paz, justicia e instituciones sólidas.”

Dichos supuestos se contemplan en el contenido del artículo 2 de la LPCEQ<sup>132</sup>, de la reciente reforma de 2025. En el que se prevé la existencia de otros mecanismos de participación ciudadana que no se contemplan de forma específica en el ordenamiento así como obligaciones y facultades de algunas autoridades. En este apartado se abordarán algunos de los mecanismos que no se enumeran en la LPCEQ, pero que suponen un instrumento de participación ciudadana.

El primer ordenamiento que se analiza es la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA), en la que de acuerdo al artículo 1 fracción VII, se resaltan aspectos como la garantía de participación de la sociedad, manejada como acciones individuales o colectivas. También se señala en el artículo 5 fracción XVI se identifica la facultad de la Federación de promover la promoción de la sociedad en materia ambiental, en especial en la elaboración de programas pertinentes al equilibrio ecológico y a la protección del ambiente<sup>133</sup>. En este ordenamiento podemos observar que tiene presente la intervención de la sociedad, ampliando las acciones entendiéndose como individuales o colectivas

*“ARTÍCULO 20 BIS 1.- La Secretaría deberá apoyar técnicamente la formulación y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional y local, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.*

*Párrafo II Las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de ordenamiento ecológico marino.*

---

<sup>132</sup> Artículo 2. Esta Ley será aplicable a los demás instrumentos de participación ciudadana que se establezcan por disposición de otros ordenamientos o acuerdos de las autoridades de la administración pública estatal y municipal, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

<sup>133</sup> LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA), artículo 1, 5, 7 Párrafo IV, 18 X.

Artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

Artículo 5. Son facultades de la Federación XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

Artículo 7. Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades: XV.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley

Artículo 18. El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables

*Párrafo III Los programas de ordenamiento ecológico regional y ordenamiento ecológico local, contarán con Comités de ordenamiento ecológico territorial, como órganos de participación social, y espacios de concertación, colaboración, transparencia y rendición de cuentas.*

*Párrafo IV Para la integración de los Comités, la Secretaría, las entidades federativas, los Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México promoverán la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado, social, académico y de investigación, con el fin de obtener su opinión técnica sobre la congruencia de planes, programas y acciones sectoriales en el área de estudio<sup>134</sup>.*

El artículo 20 BIS, resalta la facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de apoyar técnicamente la formulación de programas de ordenamiento ecológico, lo cual establece una intervención específica de guía para promover la participación de la población. En cuanto a los mecanismos que prevé este ordenamiento, se plantean los Comités de ordenamiento ecológico territorial, que funcionan a través de los programas de ordenamiento ecológico. Los cuales se entiende como órganos de participación social. Y en relación a lo anterior mencionado el párrafo IV, establece las generalidades de los que pueden integrar los comités.

Sin embargo la constitución y funcionamiento dependerá de la institución específica local, en el caso de estudio se identifica a la Secretaría de Desarrollo Sustentable Querétaro (SEDESU), en la que se identifica ejercicios de promoción de consultas públicas, sin embargo los resultados no consiguen una participación significativa. Y en su apartado específico en línea de consejo ciudadano es imposible acceder debido a que no existe la página en el que arroja el error 404 not found. Lo que nos pone en dos posibles supuestos, no hay presupuesto para mantener funcional la página de internet o bien, no existe contenido que incluir en la página, los cuales, en ambos casos son supuestos que no garantizan el acceso a información pública, sin necesidad de realizar una solicitud formal de acceso a la información.

En relación con lo anterior, el ordenamiento en el que se identifica la posibilidad de reforzar la protección del ambiente a través de la participación ciudadana es en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), a través de la Comisión Nacional del agua, opera el órgano

---

<sup>134</sup> *Idem.* LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA), artículo 20 BIS *Párrafo II-IV.*

colegiado de integración mixta denominada Consejo de Cuencas<sup>135</sup>, del cual se determinan facultades expresas para ser parte de los procesos de la política nacional hídrica, permitiendo la participación de organizaciones ciudadanas y grupos no gubernamentales –también entendido como los usuarios, ciudadanos y la sociedad en general– en los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones, Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Lo cual constituye en la norma un canal de comunicación y participación.

*“Artículo 14 BIS. "La Comisión", conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.*

*Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas.*

*Párrafo tercero. Para los efectos anteriores, "la Comisión", a través de los Organismos de Cuenca y con apoyo en los Consejos de Cuenca:*

*III. Proveerá los espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan: ”<sup>136</sup>*

Así mismo, se identifica que para el caso específico de la gestión hídrica, si tenemos un canal establecido para la integración de la sociedad. Sin embargo, el funcionamiento se limitará a los grupos organizados que soliciten participar en los espacios establecidos y de forma similar es cuestión de la conformación de cada Consejo de Cuenca para la recepción de la voz de la población. y en cuanto a la conformación del órgano antes mencionado, en la LAN sí se determinan algunos parámetros para la conformación de los Consejos de Cuenca, lo cual se diferencia de otros ordenamientos en los que solo se enuncia la posibilidad de integrar a la población.

---

<sup>135</sup> LEY DE AGUAS NACIONALES, artículo 3 fracción XV.

En el que se define el "Consejo de Cuenca": Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre "la Comisión", incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica;

<sup>136</sup> *Idem. Artículo 3 f. XV, 14 f. XX y 13 BIS.*

Entre las funciones que le competen a los consejos consultivos, resaltan fomentar y promover la participación ciudadana y recabar, organizar y priorizar las necesidades y propuestas de solución que presenten los habitantes del municipio. Sin embargo, las dinámicas realizadas hasta el momento, centran sus esfuerzos en fortalecer programas sociales, pues ante las dificultades de la población queretana es más común el rezago económico, la alimentación y los grupos vulnerables.

De otra forma estos esfuerzos se traducen a una especie de altruismo financiado por el Estado, pues el impacto en la sociedad se realiza a través de sociedades civiles establecidas conforme lo marca la ley, que concurra para obtener financiamiento público centrado en generar beneficio a los grupos vulnerables del estado<sup>137</sup>. Cabe aclarar que el enfoque de estas prácticas buscan beneficios palpables en uno de los problemas más evidentes en todo México, la pobreza y los sectores vulnerables. Pero no se enfoca en crear ciudadanía, en promover que los grupos vulnerables generen cambios que los coloquen en las mismas posibilidades que la población en general.

En el artículo 13 BIS de la LAN, se establece que cada Consejo de Cuenca, debe integrarse por representantes de los tres órdenes de gobierno, y específicamente con un Presidente, un Secretario Técnico y vocales<sup>138</sup>. Sobre la conformación resaltan los porcentajes de integración pues se señala la presencia de representantes de usuarios de diferentes usos 50%, en la que convergen usuarios de uso doméstico, agrícola, industrial y energético<sup>139</sup>.

---

<sup>137</sup> El programa mencionado es “Fortalecimiento de la Participación Social Organizada” en el que no discutimos que genera beneficio para la población, lo que es muy bueno. pues benefició a algunas asociaciones como Fundación Kristen A.C., Centro de Rehabilitación Creaser A.C., Fundación Josefa Vergara y Hernández I.A.P., Latido Sordo A.C., Grupo Reto Querétaro I.A.P., Effeta A.B.P., Clínica de Rehabilitación Koi A.C., Albergue Guadalupano I.A.P. y Hogares Providencia de Querétaro A.C.

El programa se alude para hacer énfasis en la proyección de algunas políticas públicas y en específico en una de las formas en la que se traduce la participación en Querétaro. También cabe mencionar que los programas son acciones específicas que derivan de políticas públicas, los primeros cuentan con un presupuesto determinado y con mecanismos de evaluación, y el segundo podemos entenderlo como una guía a largo plazo.

<sup>138</sup> Cabe resaltar que la conformación del Consejo de Cuencas se rige bajo las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca, bajo este ordenamiento se determinará el número de vocales y participantes.

<sup>139</sup> Para conocer más sobre los aspectos específicos de la problemática hídrica en el Estado de Querétaro se recomienda Ver. NORBERTO Cardenas, Nohemí *et. al.* Perspectiva jurídica del derecho al agua, la gestión hídrica y las concesiones en México, DIXI, Colombia, vol 27, núm 1, enero-junio, (2025).

| Vocales                                                                                                                           | Proporción de Representación                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Representantes del Gobierno Federal                                                                                               | Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2 |
| Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica | Cuando más 35%                                                   |
| Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales                                    | Al menos 50%                                                     |

Tabla 1, recuperada de la Ley de aguas Nacionales, artículo 13 BIS.

A pesar de que se señalan valores y porcentajes de participación, no queda claro de qué forma se lograrán los porcentaje de participación, o si siempre se ha logrado para los fines establecidos, pues si los índices de participación en otras áreas como en la electoral, no siempre logran el 50 % de participación. Para el caso específico de Querétaro se identifica el órgano auxiliar de la cuenca Lerma-Chapala, en el que los esfuerzos se centran en el área académica con un aparente bajo alcance a la población en general.

En congruencia con lo anterior el ordenamiento de la LAN operará de forma simultánea con la Ley General de Aguas. Un ordenamiento que se publica el 11 de diciembre de 2025 y entra en vigor el 12 de diciembre de 2025, en el que se limitan aspectos relacionados con las concesiones de agua en el País, apostando por reivindicar el derecho humano al agua en México y terminar con las concesiones de agua en manos de particulares o familias acaparadoras del sector hídrico. En cuanto a la línea de investigación el artículo que más resalta es el artículo 38, el cual establece textualmente la promoción de mecanismos de participación ciudadana con enfoque en los sectores más vulnerables, pretendiendo incluirlos en el proceso de gestión hídrica.

*“Artículo 37. La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, promoverán la participación de todos los sectores sociales involucrados en el manejo y cuidado del agua, principalmente a través de:*

*I. Difusión de información y promoción de la cultura, educación y capacitación en materia de responsabilidad hídrica;*

*II. Impulso de proyectos y programas de enseñanza hídrica, servicios hidráulicos, contaminación del agua, tratamiento y reúso de aguas residuales, y*

*III. Convenios con instituciones de educación superior, con el objeto de fomentar y promover actividades de investigación en materia del manejo racional del agua.*

*Artículo 38. En la gestión del agua se promoverán mecanismos de participación ciudadana que incluyan los sectores más vulnerables de forma pública y transparente. Con el objetivo de que sean incluidos en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.”<sup>140</sup>*

En este sentido, la Ley General de Aguas afirma la necesidad de integrar a la sociedad en el manejo y cuidado del agua, desde una perspectiva educativa y con enfoque en la investigación y en especial se señala la promoción de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión hídrica. Sin embargo, solo constituye su enunciación y aun continuamos sin parámetros de inclusión, de un fondo económico-para incluir especialmente a los sectores vulnerables- y sin un plan de acción claro para integrar a la ciudadanía en las distintas etapas de la política nacional hídrica.

Por otro lado, derivado de la LGEEPA, en Querétaro se prevé el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Querétaro. Los aspectos relacionados con la participación ciudadana se atribuyen de forma secundaria como facultad de los municipios, específicamente de los ayuntamientos, relativa a la administración pública municipal, Se puede identificar que la integración de los ciudadanos se plantea como un aspecto necesario en el funcionamiento de los municipios.

*“Artículo 1. El artículo 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio; en esa misma disposición constitucional y en el artículo 30 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro se contempla que, los Ayuntamientos, como órgano de gobierno de aquéllos, son competentes para aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*Artículo 16. El Modelo de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Municipio de Querétaro constituye un esfuerzo de la Administración Municipal por proveerse de una herramienta fundamental en la planeación y regulación de los usos del suelo a lo largo y ancho del territorio.”<sup>141</sup>*

---

<sup>140</sup> LEY GENERAL DE AGUAS, artículo 37-38.

<sup>141</sup> PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, 2024, artículo 1 y 16. Actuación que deriva del artículo 115 fracción II de la Constitución Mexicana.

Por otro lado, en el mismo programa en comento, se identifica una posibilidad de protección del medio ambiente en la planeación y regulación de los usos del suelo, debido al impacto ambiental que ocasiona la pérdida de vegetación para la urbanización del Estado. Un espacio criticado por algunos pobladores, por la influencia de las constructoras e inmobiliarias, objeto de movilizaciones a través de colectivos pero sin herramientas que permitan la participación directa en la toma de decisiones.

En este sentido, cabe mencionar los Consejos Municipales de Participación Social, los cuales no tienen una apertura pública, en su mayoría. Y de las últimas actividades realizadas y con información pública se encuentra el registro de Minuta de Sesión Ordinaria 30 de agosto de 2023, en la que se aborda un proceso de gobierno abierto. La tabla recuperada señalada más adelante, nos permite apreciar un proceso de colaboración con la Comisión de Transparencia Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Querétaro (INFOQRO)<sup>142</sup>, en la que se plantean planes para promover la participación ciudadana y la democracia participativa.

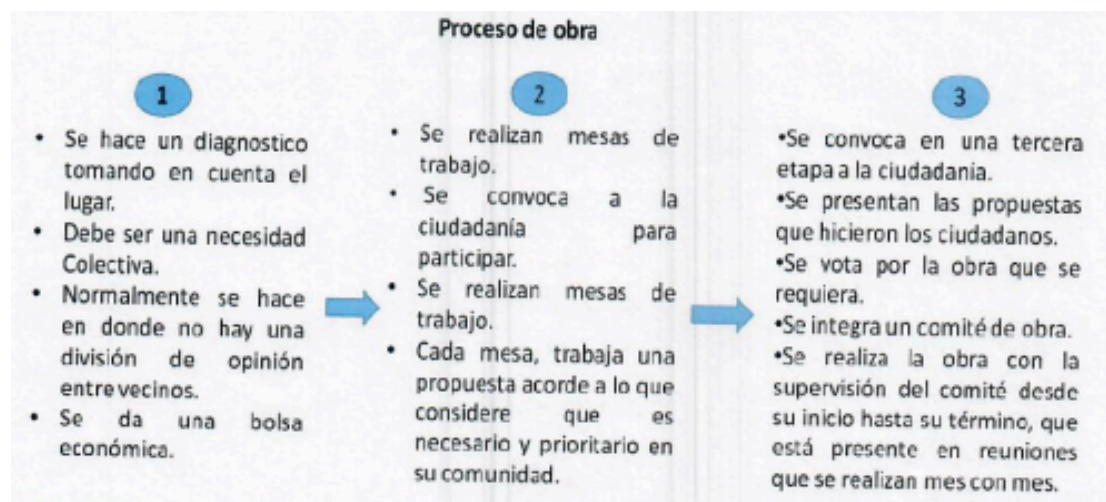


Tabla 2, recuperada de la sesión de Consejos Municipales de Participación Social, gobierno abierto.

Y por último, el Centro Estatal de Participación Ciudadana de Querétaro (CEPACIQ) un órgano consultivo y auxiliar del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, y por ende del Sistema Estatal de Participación Ciudadana, Centro Estatal de Participación Ciudadana de Querétaro es una institución que tiene como objetivo impulsar la participación ciudadana. A

<sup>142</sup> Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro 13 de Mayo de 2014, Año II, No. 36, Tomo II. El contenido de la tabla es presentado por PERRODI Espinosa Miguel A.

inicios del año 2025 era posible acceder a la página en línea y observar las propuestas o acuerdos en línea, sin embargo, los resultados eran muy pocos, ya que a pesar de tener una página oficial no es posible el acceso, los archivos a veces presentaban incoherencias o la página se encuentra en constante mantenimiento.

De la anterior exposición normativa podemos observar que la tendencia de la Administración es aceptar la integración de la sociedad y parece integrar una visión democratizadora como guía de la modernización de la administración misma. Y en este sentido Cordova y Ávila advierten que las mejoras en la administración pública, si generó una mejora en el funcionamiento y en la eficiencia, pero no solventaron el problema de la democracia, aludiendo que “... una de las causas está en la visión falsamente neutral sobre la que se ha construido la Gerencia Pública, la cual ha partido de la base que la administración pública es técnica, sin alma política, por lo que aspectos culturales, históricos o socio jurídicos no se incorporaron a dicha estrategias formalmente democratizadoras”<sup>143</sup>. En la exposición de motivos de la propuesta de reforma de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro (LPCEQ) resalta que no se puede imaginar un Estado democrático al que le falte la participación ciudadana, pues además significa la voluntad del pueblo para formar el Estado mismo, lo que coloca el ejercicio de la participación como un elemento legitimador.

Si las normas prevén los instrumentos para vigilar y controlar la gestión de los gobernantes y son entendidos por la misma administración como el medio por el que la ciudadanía se hace escuchar y pueda tomar parte en los asuntos públicos. No se puede esperar que mágicamente por incluir nuevos instrumentos al ordenamiento, funcionen y que el pueblo decida accionarlos por qué es el medio idóneo para ser escuchados. Parece tener más impacto los mecanismos informales, las movilizaciones y manifestaciones, que los mecanismos formales.

---

<sup>143</sup> *Op. cit.* CÓRDOVA Jaimes, Edgar; ÁVILA Hernández, Flor. p. 138.

## **b) La falta de Integración de la comunidad en asuntos y decisiones públicas: la simulación democrática**

Anteriormente se identifica en la normativa de participación ciudadana la integración enunciativa de la población, en la que resalta la necesidad de integrar a la sociedad en procesos y toma de decisiones. Sin embargo, los procesos de participación y posteriormente de integración de las propuestas ciudadanas no son claros, por lo que la integración solo es enunciativa. Es entonces que desde la normatividad se identifican dos problemas adyacentes a los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de Querétaro, accionar los mecanismos de participación ciudadana así como su posterior articulación organizacional y técnica institucional para integrar la participación de los ciudadanos, en el ámbito en el que se ejerció dicha herramienta.

En este sentido, ante una normativa que parece advertir la necesidad de integrar a la población en procesos del Estado, el problema se convierte en el problema de la materialización de la participación ciudadana. Pues, ante mecanismos establecidos en la norma resalta la falta de integración de la población en asuntos y decisiones públicas. En donde no se logra advertir las causas específicas de la poca o nula participación que se alude en este trabajo. Por lo tanto, debido a que el presente estudio no aborda una herramienta de estudio de campo, se utilizan los datos publicados por la ENCUCI 2021.

De acuerdo con datos de la ENCUCI para mesoamérica occidental (datos en los que se incluye el Estado de Querétaro), entre los motivos para no integrarse en las formas de participación se encuentran tres principales circunstancias por “falta de tiempo con un 41.4%, falta de información para saber usarlos y/o participar con un 30.2% y por que no quiere o no le interesan con un 20.0%.”<sup>144</sup> La diferencia con la estadística Nacional es solo de algunos puntos, pero en ambos casos la falta de tiempo y falta de información son los principales motivos por los que los ciudadanos no se integran en formas de participación.

---

<sup>144</sup> Op. cit. ENCUCI: junio 2021, pp. 199-202.

Los datos a nivel nacional mantiene un porcentaje similar al mencionado anteriormente (caso Querétaro), en el que se señalan motivos para no integrarse en las formas de participación la falta de tiempo con un 44.4%, falta de información para saber usarlos y/o participar con un 29.6% y por que no quiere o no le interesan con un 20.1%.

Con las estadísticas mencionadas también es necesario tomar en cuenta la realidad de vida de la población, pues la causa más comentada es la falta de tiempo. La cual no debe ser interpretada como desinterés sino como un reflejo de la situación económica y laboral de la población en México. En la que se debe poner en la balanza sobrevivir y trabajar un mayor número de horas o involucrarse en asuntos del Estado, de los que no se tiene certeza de que generen el cambio esperado.

De forma similar, también se debe tomar en cuenta que la encuesta engloba distintos aspectos de la participación ciudadana, entre ellos, algunas herramientas con un tinte político más marcado, pueden entenderse como una herramienta de uso clientelar por parte de los gobiernos. En este sentido, Aguilar señala que “La democratización difícilmente llegaría a puerto sin neutralizar el patrimonialismo y el populismo, característicos de la operación del sistema político desarrollista de formato autoritario.”<sup>145</sup> Pues las tendencias de los programas administrativos se centraban en los grupos ciudadanos vulnerables, por lo que la integración de la población simula una captación de beneficiarios para asegurar el voto en las próximas elecciones.

Por otro lado, uno de los aspectos que también se debe tener en cuenta para el abordaje de los asuntos de interés público, es la calidad de las políticas públicas, son las que tienen un impacto directo en la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana. Y en este sentido, para que las políticas públicas no caigan en el clientelismo político se debe determinar un parámetro de integración homogéneo, en el que necesariamente se integre a los ciudadanos en la planeación, toma de decisiones y evaluación de las políticas públicas –con reservas muy específicas–. Para ello se necesita que los instrumentos que se prevén para el ejercicio democrático de los ciudadanos estén al alcance de todos.

Pero no solo debe estar presente en la toma de decisiones, sino en la observación de los problemas, pues de esta forma se puede abordar de una forma más realista las problemáticas sociales. En cuanto a la integración en las decisiones del gobierno, Kooiman señala que “La reducción de las tareas del gobierno y la conciencia más clara de que el gobierno tiene que cooperar con otros actores sociales no hace de ningún modo obsoleta la intervención gubernamental. Significa más bien saber que el mando y control es un

---

<sup>145</sup>AGUILAR Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015, p. 13.

mecanismo limitado de gobierno y que las respuestas a los problemas de la sociedad requieren de un conjunto más amplio de enfoques e instrumentos.”<sup>146</sup> Por lo que integrar activamente a la ciudadanía en aspectos de carácter público no entorpece sus facultades, sino que permite la apertura de soluciones, integrando distintas esferas de realidad de la población y sobre todo le otorga utilidad a los mecanismos ya establecidos en la normativa.

La toma de decisiones engloba la parte más importante de la política pública en el que como señala Aguilar, al menos desde los años ochenta y noventa “... su propósito consistió en reformar mediante el análisis el proceso decisorio tradicional de nuestros gobiernos, innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado, en respuesta a las restricciones financieras y contrapesos políticos que de golpe comenzaron a agobiar a nuestros gobiernos, que por décadas habían tenido la vida fácil al gobernar mediante el crecimiento del gasto y las ordenanzas irreplicables, con un uso formal u oportunista de la ley.”<sup>147</sup> En la que se marca la tendencia de optimización de las decisiones, por la tendencia al mayor beneficio en la que el desencanto se centra en la duda del beneficiado. La simulación mencionada aparece al identificar que las observaciones previas a la elaboración de este trabajo se confirman con problemas que ya se estudiaban desde hace años.

Los datos del informe sobre la calidad de la ciudadanía en 2015, identificaron un problema de desconfianza institucional y en relación con los datos antes mencionados de la ENCUCI 2011 la población no se involucra directamente en los mecanismos idóneos de participación pues aún “se encuentra en un complejo proceso de construcción de ciudadanía que se caracteriza, en términos muy generales, por una desconfianza en el prójimo y en la autoridad —especialmente en las instituciones encargadas de la procuración de justicia— la desvinculación social en redes que vayan más allá de la familia, las y los vecinos y algunas asociaciones religiosas y en general desencanto por los resultados que ha tenido la democracia.”<sup>148</sup> Por lo tanto, el problema de la percepción democrática en México es la capacidad para medirla, pues hay distintos factores determinantes en cada Estado, sin embargo el desinterés sigue siendo una constante en el tiempo.

---

<sup>146</sup> KOOIMAN, J.. “Governing as Governance”, Londres, Sage, 2003, p. 139.

Al respecto Kooiman, señala que hoy es más apropiado hablar de roles cambiantes (shifting) del gobierno que de roles decrecientes (shrinking) del gobierno.

<sup>147</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F.. “*Gobernanza y gestión pública*”, p. 14.

<sup>148</sup> SOMUANO, María Fernanda coord., “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”. INE y Colmex, 2015, México, pág 69.

No obstante, la integración de la población en los asuntos públicos, aparenta una necesidad que beneficia a la población en general, pero debe tener en cuenta líneas que separen el clientelismo partidista, así como parámetros claros de actuación y de integración de las voces de la población. De otra forma, el ejercicio no tiene sentido, más que aparentar un Estado democrático en la norma.

### **c) La inviabilidad económica: aspectos de presupuesto de la participación ciudadana.**

El presupuesto es un aspecto indispensable para alcanzar algunos de los objetivos de mejora para los aspectos democráticos del país. La parte económica que lo engloba, no es el objeto principal de esta investigación, pero se advierte como un factor importante en el estudio de las diversas aristas del problema planteado. En este sentido, el problema planteado se enfoca en el aspecto ambiental el cual también presenta retos importantes para solventar mejoras en la protección del ambiente, sin embargo la diferencia se encuentra en aspectos monetarios y de presupuesto necesarios para hacer posible la integración de la ciudadanía en los instrumentos de participación ciudadana.

Este aspecto se relaciona con los problemas que pueden tener la población para acceder y accionar los diversos mecanismos formales de participación ciudadana. Este aspecto se relaciona directamente con la variable de la gobernanza, entendiéndolo dentro de la estructura de funcionamiento institucional. En México se han reunido esfuerzos para generar conocimiento en torno a la integración de la comunidad o ciudadanía en procesos políticos e instrumentos previstos, para comprender los retos a los que se enfrenta los procesos democráticos de participación ciudadana, pues significan una de las posibilidades de concreción de los mecanismos de participación ciudadana. En la que es necesario un entramado institucional y coherencia en las competencias de las autoridades para que se lleven a cabo las herramientas previstas en la ley.

En relación a lo mencionado anteriormente, los problemas de presupuesto son variados, para este apartado, se abordan algunos de los datos de presupuesto en los que se relaciona la participación ciudadana. El presupuesto para hacer posible el funcionamiento de las instituciones o de proyectos especiales de investigación debe ser coherente con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como con el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente.

De acuerdo con información del periodico de circulación en Querétaro, Para el Sector de planeación y participación ciudadana en 2025 se destinaron alrededor de 65 millones de pesos, divididos en distintas secretarías; “...Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana 40,834,260; Comisión de Mejora Regulatoria del Estado de Querétaro 11,509,267; Centro Estatal de Participación Ciudadana de Querétaro 13,280,582.”<sup>149</sup>. Lo que representa una cifra importante para poder darle vida a la integración de la población, pero no por ello se invierte en la investigación, pues es preferible hacer campañas para resolver otros problemas más evidentes en la población.

Por último, para abordar mejores opciones de acción, es indispensable contar con perspectivas de vida de la población. Para ello, el esfuerzo más importante se encuentra en la recopilación de información estadística, la cual requiere de esfuerzos de investigación de campo. Los cuales se traducen en un capital significativo, ejemplo de ello es el estudio estadístico realizado de forma coordinada entre el Instituto Nacional Electoral “INE” y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía “INEGI” a través de la Comisión de Capacitación Electoral y Educación Cívica, aplicando la Encuesta Nacional de Cultura Cívica “ENCUCI”.

La encuesta se realizó por primera vez en 2020 con una proyección a nivel nacional y aborda de forma amplia el estudio de creencias, valores, actitudes y algunas prácticas, en torno a la relación entre los ciudadanos y el poder público así como aspectos de la participación ciudadana y la cultura democrática. El ejercicio plantea la obtención de una visión micro y macro de la cultura cívica en México, con enfoque en la cultura política ciudadana.

Para su edición en 2025, se planteaba la posibilidad de recurrir a una empresa encuestadora, en el que se estima un mínimo de \$16,410,147.64 de pesos mexicanos para realizar el estudio y asegurar una muestra representativa a nivel nacional, con contraste geográfico rural-urbano. Pero debido a recortes presupuestarios, y cuestiones de uso del cuestionario aprobado, la autorización de presupuesto ronda los 8 millones de pesos, lo que genera un escenario en el

---

<sup>149</sup> LA SOMBRA DE ARTEAGA, 23 de diciembre de 2025, pág. 48517.

que el estudio puede posponerse para esperar mejores condiciones presupuestarias y oportunidades de colaboración para asegurar el alcance de la muestra<sup>150</sup>.

En esta investigación se propone una forma de reinterpretar la necesidad de la integración de los ciudadanos y de la sociedad en general a través de los mecanismos previstos para su participación, en asuntos de carácter público en materia ambiental.

### **Conclusiones del segundo capítulo**

En este segundo capítulo, el problema ambiental se encuentra en segundo plano, pues vi necesario abordar más aspectos de las variables derechos humanos, gobernanza y democracia para dar paso a su correlación en las herramientas de participación ciudadana en el temas ambientales. Pues, ante la existencia normativa e institucional de los mecanismos formales se plantea que son una forma en la que el ejercicio democrático puede impactar en la protección del medio ambiente, mediante el modelo de gestión de la gobernanza, pues permite la reivindicación de la posición jurídica del ciudadano respecto al Estado, permitiendo su integración en los asuntos públicos, en especial el ambiente.

Se puede apreciar mejor la conexión del problema planteado desde la democracia y el poder público, pues el primero legitima el sistema de gobierno— en el que se destaca la participación ciudadana como expresión democrática— y el segundo atiende a la capacidad de gobierno ejercida por el Estado. Se identifica la importancia de los mecanismos de participación para el Estado, en el que abiertamente prioriza la democracia, derivado de los procesos de modernización político administrativa, ante la era de la globalización y deslegitimación de las democracias de los años 80-90. Sin embargo, podemos advertir una fuerte desconfianza en las instituciones y el gobierno.

En cuanto a los derechos humanos, se advierte que algunos de los principales problemas de conceptualización en torno a los derechos humanos, este apartado resulta necesario para referenciar el contenido del derecho humano a un medio ambiente sano,

---

<sup>150</sup> INE: Informe sobre el estatus del proyecto Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2025 (ENCUCI), 23 abril 2025, p. 13.

reconocido en la Constitución y de forma universal como un derecho humano. Pero la diferencia entre su sola proclamación en un ordenamiento jurídico internacional e internacional es que, su cumplimiento no es mágico, no se cumple a cabalidad solo. Se necesita de un entramado epistemológico, de un sistema legal que lo respalde, un gobierno que le de seguimiento mediante instituciones y de ciudadanos que se involucren constantemente para que su materialización sea posible.

En este hilo de ideas podemos identificar uno de los problemas de materialización de los derechos en la proyección de las políticas públicas. Cabe mencionar que se busca relacionar estas visiones para abordar los problemas de materialización de los derechos humanos con el poder del Estado, quien a través de las políticas públicas busca lograr cumplir el modelo de derechos, pues es instrumento del Estado, por el cual ejerce poder. En el caso específico de México, las políticas públicas en torno a algunas de las variables de la investigación – configuración de derechos como medio ambiente, democracia y participación ciudadana–.

Cabe aclarar una vez más que el tipo de participación que se refiere en este trabajo es la ciudadana institucionalizada, en las que se advierte una estrecha relación con las políticas públicas, y que es necesario mencionar que no se enfocan necesariamente en el ejercicio democrático del proceso electoral. Cabe retomar que durante el desarrollo de la investigación se vivió un proceso de reforma al instrumento en estudio, La ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro se vio envuelta en un proceso de reforma, en el que se alude el aumento de instrumentos destinados a la participación. A pesar de ello, el planteamiento del problema no se vio afectado, y aún se sostiene, pues se considera que los problemas estructurales aún se pueden observar, a pesar de la mejora aparente al integrar nuevos instrumentos.

Por último, si las normas prevén los instrumentos para vigilar y controlar la gestión de los gobernantes y son entendidos por la misma administración como el medio por el que la ciudadanía se hace escuchar y pueda tomar parte en los asuntos públicos. No se puede esperar que mágicamente por incluir nuevos instrumentos al ordenamiento, funcionen y que el pueblo decida accionarlos por qué es el medio idóneo para ser escuchados. Parece tener más impacto los mecanismos informales, las movilizaciones y manifestaciones, que los mecanismos formales.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **REINTERPRETACIÓN DE LOS MECANISMOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU PROYECCIÓN COLECTIVA EN EL ENTORNO AMBIENTAL**

### **3.1 La participación ciudadana en el modelo de gestión pública de la gobernanza.**

El último capítulo se centra en proponer una reinterpretación de los mecanismos de participación ciudadana, con el ánimo de entenderlos como un medio necesario para el modelo democrático mexicano actual. En el que existe el área de oportunidad para los ciudadanos de integrarse en las decisiones públicas, en especial en temas ambientales. Para ello la relación se estudia desde el aspecto normativo (mecanismos formales de participación ciudadana y ambiente), el aspecto social-democrático (participación ciudadana y derechos humanos), una estructura de cohesión (la gobernanza) y aspectos conceptuales de administración de recursos comunes (teoría de los bienes comunes).

Se identifica que los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la normativa mexicana, prevén una oportunidad para la protección del medio ambiente, pues permite la organización de los ciudadanos y la sociedad para involucrarse en las decisiones de interés público relacionado con elementos naturales. Entendiéndose como un contrapeso ideal en el modelo democrático mexicano. Sin embargo, debido a que los mecanismos de participación tienen distintas áreas de oportunidad, en esta investigación parece tomar un segundo plano los temas ambientales, debido a que en cuanto avanzaba la investigación el problema investigado resaltaba en la ineficacia de los mecanismos, en la que el ambiente es un agravante al problema.

Por lo tanto, la propuesta de reinterpretación busca resaltar que el entramado jurídico de los mecanismos de participación ciudadana es ineficaz, en primer momento, si no existe una relación entre las variables democracia y gobernanza. En la cual, primero es necesaria la congruencia entre la normativa, el modelo democrático y la estructura institucional, para que se amplíe la protección de derechos políticos y de participación ciudadana, y con ello, la protección del ambiente. Si bien la democracia se identifica en el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, con el desarrollo de la investigación se posicionó como una variable necesaria para la posterior correlación de variables.

### **a) La gobernanza un modelo de gestión que promueve la participación ciudadana**

Desde la perspectiva y difusión jurídica, el concepto de la gobernanza se aborda de forma general como el buen gobierno o como una característica deseable en el desempeño de la administración pública, símbolo de los procesos de democratización en la globalización. Por lo que al parecer la evolución deseable de la gestión de administración pública los gobiernos la han integrado como un lema de progreso e integración de las voces del pueblo en las decisiones públicas, lo que determina una percepción distinta del papel del ciudadano ante el gobierno.

En este sentido, Aguilar identifica que el término general de gobernanza, que denomina la acción de gobernar ya no se entiende igual que siempre, “... porque el modo actual de gobernar es diferente al que se ejerció en los siglos pasados y que se caracterizó por el protagonismo directivo del gobierno (gobernante) ante una sociedad dependiente, débil económica e institucionalmente. Es correcto denominar con el término de ‘gobernanza’ al modo de gobernar actual, asociado, colaborativo, multiactor, intergubernamental, público-privado, gubernamental-ciudadano, por ser diferente al modo que hemos llamado y aún llamamos ‘gobierno’ y que hemos entendido como la acción directiva decidida exclusiva o predominantemente por el agente gubernamental y que es ejecutada única o principalmente por su sistema administrativo a través de dispositivos jerárquicos de mando, alineamiento y control.”<sup>151</sup>

El modo de gobernar que replican sociedades contemporáneas para los asuntos de interés público centrada en atender, gestionar y responder a las exigencias sociales, para lo cual no basta con los esfuerzos del gobierno, que si bien es el agente principal que cuenta con recursos legales, administrativos y coactivos, necesita colaboración con otros actores, organizaciones y recursos. No obstante, la integración de una perspectiva diferente en la gestión pública no es suficiente con sólo enunciarse o establecer en un papel para que se integre directamente en la ideología de los grupos de poder político.

En el modelo democrático mexicano, la gobernanza suena como el paso necesario de la gestión pública para reivindicar la participación ciudadana, pues “En las instituciones

---

<sup>151</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F., “*La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual.*” Perf. latinoam., México, 2024, vol. 32, núm. 63, 001, junio.

públicas municipales la gobernanza y la gobernabilidad son un asunto prioritario que es preciso desarrollarlo con participación activa de la ciudadanía. No obstante, el tema de la gobernanza no siempre se cumple o este se cumple parcialmente, generalmente con participación de representantes sociales o dirigentes vecinales”<sup>152</sup>. De acuerdo con la estructura normativa, los instrumentos que se prevén en los mecanismos de participación ciudadana, están debidamente enunciados, pero las instituciones son las que no han podido materializar y promover la participación.

En la lógica de la normativa podemos afirmar la postura de la Administración sobre la participación, y es que en reiteradas ocasiones se puede observar que los instrumentos prevén la necesidad de implementar las opiniones de los ciudadanos, pero los medios parecen remitirse a los instrumentos ya previstos en las leyes particulares. “En el Estado constitucional el valor de la Constitución no radica ya en la representación de la voluntad común de un pueblo, sino en la garantía de los derechos de todos, incluso frente a esa misma voluntad mayoritaria”<sup>153</sup>. La forma de gobierno que se desea en la actualidad se proyecta hacia la gobernanza, en los que se intenta evitar los gobiernos autoritarios y por ello se integra a la ciudadanía.

Se busca lograr ordenamientos que entiendan las necesidades de la sociedad acordes a las expectativas propias de un Estado democrático, lo cual necesita que se refleje no solo en sus leyes, si no en sus instituciones, pues de ella dependerá la eficiencia, así como la congruencia de las necesidades con los resultados. “... lo que hoy importa es la efectividad de la gobernanza del gobernante legítimo, por lo que se demanda una democracia de resultados y no solo de valores.”<sup>154</sup> En una sociedad con poco interés en integrarse en los asuntos de interés público, por la poca o nula confianza en las instituciones y su gobierno, los resultados materiales se vuelven una exigencia silenciosa.

---

<sup>152</sup>PALOMINO Torres, Julio Alfonso y PALOMINO Cáceres, Ricardo Xavier, “Gobernanza, gobernabilidad y participación ciudadana en un gobierno local” en Revista de Climatología, 2024, Perú, vol. 24, p. 770.

<sup>153</sup> GARCIA Jaramillo, Leonardo, PALACIO Jaramillo, Julia Ines. “Participación ciudadana en procesos de gobernanza regulatoria local. Análisis de la construcción normativa en la Alcaldía de Medellín (Colombia) (2017-2018)” en Revista Derecho del Estado, Colombia, núm.51, enero-abril de 2022, p. 102.

<sup>154</sup> AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. “Fenomenología de la Gobernanza Pública”, en Administración & Desarrollo, 2021, núm. 2, vol. 51, julio-diciembre, p. 93.

En la relación de los Estados y sus administraciones, los procesos gubernamentales parecen funcionar bajo los estándares del gobierno mismo, y generar regulaciones normativas que no terminan de resolver los problemas de la actualidad. “Decisiones que antes pasaban por acción gubernativa —v. gr., la expedición de leyes y reglamentos—, ahora quedan cortas ante la complejidad y magnitud de los problemas que enfrentan, pues deben satisfacer criterios sociales amplios e incluyentes para lograr un estatus de nueva gobernanza pública. El paradigma requiere, casi por definición, de administraciones públicas abiertas”<sup>155</sup>. La gobernanza opera como un proceso en los que se involucran actores de la sociedad, en sentido de acordar objetivos, dirección y formas de coordinación para la convivencia<sup>156</sup>.

Si no se presentan las condiciones de participación ciudadana necesarias en las políticas públicas, en el marco de un contexto democrático, de derechos humanos y desarrollo, difícilmente las políticas pueden fortalecer y fomentar el ejercicio de la gobernabilidad. Y muy forzosamente podrá ser la ciudadanía un actor con voz y voto en el escenario de la gobernanza, puesto que no podrá competir con actores poderosos que también hacen parte de esta, como son los organismos internacionales, empresas multinacionales privadas, los Estados y gobiernos”<sup>157</sup>. Pero a pesar de las limitantes, la ciudadanía es capaz de generar impacto, en cambio, si la participación que se refiere no es efectiva, se continua en una integración democrática simulada.

En este sentido, la democracia es una noción política que es difícil de reducirla a cuestiones de tipo económicas o prestacionales pues, “Una buena democracia o bien una democracia de calidad es aquel orden institucional estable que permite la realización de la libertad e igualdad de los ciudadanos a través de instituciones y mecanismos adecuadamente funcionales”<sup>158</sup>. Por lo tanto, de acuerdo con el planteamiento inicial, para que los mecanismos de participación ciudadana establecidos en un ordenamiento, permitan la protección del ambiente, primero es necesario que los mecanismos sean congruentes con el

---

<sup>155</sup> QUINTERO Castellanos, Carlos. “Gobernanza y teoría de las organizaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, 2017, núm. 50, julio- diciembre, p. 41.

<sup>156</sup> Ver. AGUILAR Villanueva, Luis. F. “Gobernanza y gestión pública. México”, 2006. Op.cit.

<sup>157</sup> CASTILLO Cubillos,, MÓNICA. “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”, en *CS*, Cali , 2017, núm. 23, diciembre, p. 178.

<sup>158</sup> ALCÁNTARA Saez, Leonardo M. M. “Calidad democrática entre líderes y partidos; La calidad del liderazgo político en los países andinos”, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales 16, México, 2013, p. 14.

ideal democrático que persigue el Estado y con ello que tanto autoridades como instituciones funcionen de forma eficaz<sup>159</sup>.

## **b) La gobernanza en los asuntos de interés público**

El estudio planteado necesita un medio de cohesión entre las variables planteadas, para ello se señala que la gobernanza es el medio idóneo de gestión para establecer mejores pautas que integren la participación ciudadana en asuntos de interés público. En cuanto al término usado es importante señalar que “La gobernanza puede ser pensada como el sistema donde se conjugan las interacciones entre el Estado, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales. Mientras que la gobernabilidad se constituye como el proceso mediante el cual se procesan las demandas de la sociedad, es decir, la manera en que estas se materializan en decisiones y acciones del gobierno; es la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas públicas, programas y proyectos, en unas condiciones determinadas por un contexto social, económico y político”<sup>160</sup>. Es decir, de forma complementaria en la gobernanza podemos encontrar la aptitud de la eficacia de la administración de un gobierno, por lo que los aspectos políticos y la fuerza de gestión vertical obtienen un mayor alcance al integrar distintos actores en una perspectiva horizontal.

El Estado materializa las decisiones que tomó a través de normas, instituciones, programas, regulaciones, entre otras, los cuales tienen como base la validez otorgada por las leyes, pero en su aplicación se enfrentan a la posible inmaterialización del contenido normativo o del alcance de los programas. Por un lado está la ley, que si bien ha logrado impregnar principios o valores a través de la positivación, tenemos por otro lado las situaciones reales que sobrepasan las previsiones normativas, además de los problemas de legitimación del gobierno, quienes serán criticados por las decisiones, inactividad o indiferencia sobre ciertos asuntos.

---

<sup>159</sup> Cuando se hace referencia a el funcionamiento eficaz se refiere a que se logren los objetivos planteados, centrados en el establecimiento de objetivos claros y su cumplimiento. Sin embargo, este aspecto puede centrarse solo en cumplirlos, por lo que se considera que el primer paso necesario sí es la eficacia, pero también es necesaria la eficiencia, ya que los medios para realizar dichos objetivos son parte indispensable del cumplimiento de las metas. Por lo que al igual que en el proceso de investigación primero hay que marcar metas claras, para después establecer los medios necesarios y limitarlos a la realidad posible. Para de esta forma obtener resultados efectivos.

<sup>160</sup> *Op. cit.* CASTILLO Cubillos, MÓNICA. p. 168.

La eficacia de las normas, programas e instituciones, no solo se va a limitar en lo bien que se establezcan o reformen las leyes, si no que tendrá impacto directo en la percepción de los ciudadanos, cuando se nota que está funcionando, que está resolviendo problemas. Para conocer las percepciones de los ciudadanos, el Estado prevé una métrica de gobierno abierto,<sup>161</sup> en la lógica de un gobierno democrático es necesario que se reconozcan los problemas y necesidades de la ciudadanía, lo que coloca a los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana como un canal indispensable.

Es entonces, donde entran aspectos a calificar por un lado el nivel de realización de la democracia junto a la percepción de los ciudadanos de la misma, por lo tanto “Podemos derivar la realización de la calidad de una democracia por el grado de respaldo y satisfacción de los ciudadanos que viven en ella (calidad en relación con el resultado) lo cual le otorga una alta estabilidad de sus instituciones por el apoyo que recibe de la sociedad civil, que permite, hipotéticamente, afirmar un avance en la realización de los valores de la democracia”<sup>162</sup>. Por lo que se tendrá que valorar si el progreso de las instituciones cumple con las expectativas democráticas.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, es que se identifica la influencia del poder público en el ejercicio de la participación ciudadana. Lo que significa un reto para lograr la reorganización de las instituciones así como recobrar la confianza de la población. En este sentido, Aguilar advierte que “El poder público ha perdido relativamente fuerza respecto del poder privado en la solución de los problemas de la sociedad y en la creación de sus nuevos horizontes, pero las circunstancias contemporáneas muestran que los actores políticos y económicos tratan más bien de interactuar y complementarse”<sup>163</sup>. La falta de confianza parece un sentimiento infundado, pero de acuerdo a las estadísticas señaladas por la ENCUCI 2021,<sup>164</sup> que la Administración realiza una mala gestión lo que conlleva una poca o nula concreción de objetivos que involucren integrar a la población.

---

<sup>161</sup> El gobierno abierto se concibe como un enfoque para entender los procesos del gobierno, en los que se encuentra la participación ciudadana y la transparencia. Gobierno de México “Gobierno abierto”

<sup>162</sup> *Op. cit.* ALCÁNTARA SAEZ, Leonardo M. M., p. 14..

<sup>163</sup> *Op. cit.* AGUILAR Villanueva, Luis F.. “Gobernanza y gestión pública”, p. 84. *Op. cit.*

<sup>164</sup> En el que los datos a nivel Nacional señalan que la confianza sobre el Gobierno ronda el 32.7% algo de confianza; 34.0% poca confianza y; 23.8% nada de confianza. ver pág. 68-69 del presente trabajo.

Por lo que en este sentido, de acuerdo a la crítica de Aguilar a la Administración Pública, en la que se señala que “La AP se ha ganado todos los premios nacionales y mundiales a la ineficacia, negligencia, desperdicio de recursos, mal servicio, irresponsabilidad y resistencia al cambio.”<sup>165</sup>. Se entiende un problema estructural que también puede atribuirse a otra variable que no se estudió de fondo en esta investigación, relativo a los problemas de la burocracia.

### **3.2 El derecho humano al medio ambiente; La participación ciudadana en la lógica del derecho humano al medio ambiente sano.**

#### **3.2.1 Percepciones internacionales del ambiente como derecho humano**

En la concepción del derecho humano al medio ambiente converge con otros derechos como el de la salud y la dignidad humana— base de todos los derechos humanos—, específicamente el derecho al que nos hacemos referencia aparece en el aparato normativo como derecho a un medio ambiente sano, haciendo referencia a la relación con el derecho a la salud, pues implica el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, ligando al estado como el obligado directo de garantizar el derecho.

Se advierte que en percepción de garantizar un medio ambiente sano, se prioriza el bienestar del ser humano, y el enfoque de protección gira en el desarrollo y bienestar de los individuos, pero parece escapar de la enunciación la específica protección de los elementos naturales de los que el ser humano se beneficia y de los cuales se desarrolla a costa de su apropiación.

A pesar de que en la normativa constitucional se esgrime la responsabilidad por daño ambiental “el que contamina paga” señalado en el artículo 4to Constitucional, se concentra en evitar que futuras generaciones paguen por los daños que causaron sujetos en específico, pero los instrumentos que se instauran son de carácter económico, que si bien puede ayudar a generar herramientas para mejorar el daño causado, es muy difícil que se el daño se repare y vuelva a su estado original.

---

<sup>165</sup> *Idem.* AGUILAR Villanueva, Luis F.. “*Gobernanza y gestión pública*”, p. 12.

Por otro lado, la integración del derecho humano en la Constitución Mexicana, se deriva de percepciones internacionales en las que el Estado debía de ajustar su ordenamiento Nacional para dar cumplimiento a las observaciones internacionales de los tratados o convenios de los que formaba parte en la clasificación por generaciones de derechos humanos, se encuentra en los derechos de tercera generación, en la que se rigen los derechos de solidaridad, con atribuciones de acciones colectivas.

En el caso de México se encuentra consagrado en el artículo 4to y 27 Constitucional, previendo la gestión pública y social de los recursos. “Decir que la solidaridad es el fundamento del derecho al medio ambiente supone asumir nuevas actitudes y hábitos de acción colectiva, lo que es en últimas la finalidad de la ética ambiental: darle una valoración al medio ambiente en donde su protección integre la parte moral y la jurídica que debe tener todo derecho humano, esto es, el fundamento que acoge la parte ética que se refiere a la pretensión moral y el concepto que nos permite llegar a la parte jurídica que se debe encontrar dentro del ordenamiento”<sup>166</sup>.

Hay que tener en cuenta que “... el derecho humano a un medio ambiente sano no es un recipiente vacío que espera ser llenado; por el contrario, su contenido ya ha sido demarcado al reconocer las autoridades de DDHH que un ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible es necesario para el pleno disfrute de los derechos humanos a la vida, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda, etc. En otras palabras, el reconocimiento del derecho serviría como una declaración simple y clara que captura el significado de las obligaciones existentes, como se describe en los Principios del Marco”<sup>167</sup>. En cuanto a las perspectivas que se adoptan en las Naciones parte de la ONU, los principios del Pacto Mundial, los principios 7- 9 se enfocan en responsabilidades para las empresas a favor del medio ambiente, que si bien parece una lista de obligaciones con enfoque económico, solo son orientaciones que deben ser positivizadas en los ordenamientos Nacionales para que no queden en buenos deseos. Y como se señalaba anteriormente, se vincula con la responsabilidad en la que puede incurrir.

---

<sup>166</sup> IRLARTE Bedoya, Claudia Irene. “El derecho al medio ambiente como derecho humano”, en Pensamiento Jurídico, núm. 25, p. 230.

<sup>167</sup> KNOX, John. “*Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente*”, en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, trad. 2018, núm.142, p. 84.

Para la reunión de ministros del medio ambiente en 2002, México apostó por fortalecer el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), esta propuesta se originó por la ineficacia de las instituciones ambientales del ámbito internacional, sumado a las condiciones alarmantes del cambio climático y del ambiente en general.

El problema para concretarlo se encontraba en tres puntos principales identificados por Laguna, “La primera es la relación entre medidas e instituciones generadas por la comunidad internacional para preservar el medio ambiente y aquellas dirigidas al desarrollo sustentable. La segunda, la multiplicación y consecuente fragmentación de iniciativas y tratados internacionales ambientales autónomos y jurídicamente vinculantes. La tercera, la falta de un consenso sobre el compromiso real que la comunidad internacional está dispuesta a asumir respecto a la importancia estratégica del PNUMA dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU)”<sup>168</sup>. El PNUMA cuyo rol fue establecido en la Declaración de Nairobi de este organismo en 1997, se ha fijado como meta convertirse en la autoridad global en materia de medio ambiente a través de la fijación de una agenda que promueva la implementación coherente del desarrollo sustentable al interior del Sistema de Naciones Unidas.

En este sentido, se ha demostrado que la implementación de enfoques participativos, como la elaboración de presupuestos participativos, aumenta la actividad pública y la participación en los procesos de toma de decisiones a nivel local. Sin embargo, es importante señalar que el éxito de la gobernanza participativa depende de largos procesos de reorganización y cambios en las instituciones gubernamentales”<sup>169</sup>. A pesar de programas o de la implementación de políticas públicas no siempre se proyectan como un éxito rotundo, en un estudio realizado en Estados Unidos, identifican un mayor éxito en programas implementados por la agencia de protección ambiental, en la que se implementó aspectos de gobernanza participativa.

---

<sup>168</sup> LAGUNA Celis, Jorge. “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, en Revista mexicana de Política Exterior, 2022, núm. 88, marzo, pp. 75-76.

<sup>169</sup> RODRÍGUEZ Casallas, Páez Moreno, ROMÁN Acosta y RODRÍGUEZ Torres. “Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: Una revisión sistemática”, en TELOS, Revista de Estudios interdisciplinarios en Ciencias Sociales, 2024, vol. 26 (1), enero-Abril, p 201.

De acuerdo a Lee, las iniciativas de elaboración de leyes mediante negociación mejoró el desempeño de políticas implementadas. Sin embargo, “... no environmental program implemented by EPA was evaluated as “Effective”... Even though the participatory governance methods used by the EPA, for instance, have generally been beneficial ... they have at times caused significant inefficiency, in particular when the interests of non state stakeholders have conflicted, thereby increasing transaction cost”<sup>170</sup>. En este caso americano, podemos ver que a pesar de que un mecanismo se institucionalice y se tengan instrumentos bien definidos para la integración de la sociedad en temas de interés público, no es el único factor que determinará el éxito.

La discusión sobre integrar un modelo de gestión, se centrará en el mayor beneficio, sobre todo en aspectos económicos. Un ejemplo de perspectivas rescatables de instituciones internacionales es el manejo integrado de los recursos hídricos, en la que “A partir de la reunión de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Medio Ambiente realizado en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, los gobiernos de diversos países incluyen en sus políticas hídricas la estrategia del manejo integrado de los recursos hídricos (mirh o iwrn, por sus siglas en inglés).”<sup>171</sup> Una perspectiva que busca maximizar el bienestar económico y social, del agua y la tierra, en el que se destaca el enfoque participativo para la toma de decisiones. Pero hay que tener claro, que la sola integración de lineamientos en el ordenamiento jurídico nacional, tampoco va a resolver el problema.

La integración del enfoque participativo en el manejo integral de los recursos hídricos expone la necesidad de procesos intensos de descentralización y la integración de las poblaciones locales en el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos. En este contexto resalta la conceptualización de la gobernanza del agua como la clave para lograr la sustentabilidad ambiental, al menos en el ámbito hídrico. Pues en los procesos de gestión del

---

<sup>170</sup>LEE Jongkon. “Designed to succeed: Participatory Governance, Transaction Cost, and Policy Performance”, en The Korean Journal of Policy Studies, GSPA, Seoul National University, Seoul, Korea, 2016, vol. 31, núm 2, pp. 1-3. Texto original: Traducción propia: “.. ningún programa ambiental implementado por la Agencia de Protección Ambiental (EPA) se calificó como eficaz ... si bien, los métodos de gobernanza participativa empleados por la Agencia, han sido beneficiosos ... en ocasiones han generado ineficiencia significativa, particularmente cuando los intereses de las partes no estatales entran en conflicto, lo que incrementa los costos de transacción”

<sup>171</sup>GUERRERO de León, et. al. “Gobernanza y participación social en la gestión del agua en la microcuenca El Cangrejo, en el municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, México”, en Economía, Sociedad y Territorio, México, 2010, vol. X, núm. 33, mayo-agosto, 2010, p. 543.

agua, se concibe como necesario la previsión de mecanismos e instrumentos que permitan espacios para que la ciudadanía participe, lo que nos lleva de nuevo al planteamiento inicial.

El problema recae en que, ya se prevén mecanismos e instrumentos en la normativa Mexicana (y también en la normativa del Estado de Querétaro), el ejemplo lo encontramos en la institución de los consejos de cuenca. Pero la enunciación normativa no termina de solucionar los problemas de gestión hídrica. Es decir, la necesidad parece obvia, la solución ya fue integrada en diferentes ordenamientos, pero el problema persiste.

#### **a) Percepciones locales del ambiente como derecho humano**

La percepción del medio ambiente se vincula con la perspectiva internacional, en la que impera la explotación de recursos naturales, – pues son fuentes naturales susceptibles de explotación económica– buscando mayores ganancias en el menor tiempo posible. Hay un factor económico implícito en los problemas ambientales, un aspecto que parece ser maquillado para que pase desapercibido, pero que tarde o temprano, resalta la importancia del factor económico.

El mayor de los problemas es que no se puede terminar la interferencia antropogénica, pues convive todos los días con su entorno natural , come y vive de su entorno. En relación con estos problemas Borrás señala que“... ha sido la perspectiva tradicional antropocéntrica sobre la que se ha protegido el medio ambiente: la indefinición de «medio ambiente» o «ambiente» ha trascendido jurídicamente en el reconocimiento de derechos apropiación y explotación sobre lo que «nos rodea» y si bien la mayoría de los Estados del mundo han promulgado leyes encaminadas a reducir este derecho de intervención humana, el resultado final han sido normas que tienden a limitar el daño sobre el medio ambiente, como la contaminación atmosférica y del agua, reglamentar las sustancias tóxicas y preservar los recursos naturales, entre otros objetivos, asumiendo así cierto grado de permisividad o normalidad en la degradación ambiental como propia de la actividad humana”<sup>172</sup>.

Para aterrizar la importancia de la protección del medio ambiente, y lo que significan los elementos naturales y ecosistemas, México se posiciona como el 5to país megadiverso,

---

<sup>172</sup> BORRÁS, Pentinat, Susana. “Del Derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos”, en R.V.A.P., 2014, núm. especial 99-100, mayo-diciembre, p. 650.

albergando un 12% del 70% total de la superficie terrestre, Datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales protegidas mencionan que es un “gran orgullo que compartimos todas y todos los mexicanos. Nuestro país ocupa el quinto lugar en variedad de plantas y anfibios, el tercero en mamíferos y el segundo en reptiles de todo planeta” <sup>173</sup>. Estos elementos del ambiente, juegan un papel importante para el desarrollo económico de México, pues significan recursos, y la percepción del medio que nos rodea va a estar relacionado con la idea de proteger, pero por qué nos genera un beneficio, no es por la interrelación o la importancia que se le dé al tema.

### **3.2.2 La sociedad en los problemas del ambiente**

Como se ha visto a lo largo de la investigación es recurrente que se exprese la necesidad de que la sociedad se involucre en aspectos públicos. Para los problemas ambientales resulta indispensable el capital humano para que algunos procesos de protección ambiental funcionen, pues sería imposible costear la vigilancia y conservación de áreas naturales de libre acceso. En este apartado se señalan algunos casos que muestran la necesidad de integración de la sociedad en más espacios, y sobre todo de seguimiento del Estado.

El Manglito en Baja California Sur, es una comunidad de pescadores y buzos que integró esfuerzos para recuperar el Golfo de California, de la sobre explotación deterioro así como la integridad misma del ecosistema marino. Un proceso que comenzó con dos personas limpiando la playa, íntegro a lo largo de 14 años a su comunidad para entenderse como los únicos que podían tomar acciones para recuperar el corazón de su comunidad e impedir la privatización de muelles y pesca ilegal. A pesar de los lineamientos jurídicos en el área ambiental que determinaban vedas, la unión de los habitantes que se entendieron parte del ambiente mismo fue el que dio seguimiento a la protección de su ecosistema.

Sobre este proceso de protección ambiental a manos de la comunidad. La columnista Robles comenta que “Hoy, el Manglito no sólo tiene de nuevo callo de hacha, sus habitantes, los pescadores, las mujeres, las otrora niñas y ahora ingenieras, oceanólogas y turistólogas están convencidas que la restauración de su ecosistema y su medio de vida, no solo les

---

<sup>173</sup> COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP), “México megadiverso”.

permite ingreso, les permite respetarse, saberse dueños de su destino y defensores de comunidad y sus recursos.”<sup>174</sup> El esfuerzo de los habitantes se traduce por las autoridades como un ejercicio de participación ciudadana, sin embargo no se menciona el proceso o acción de mecanismos formales de participación ciudadana, el cual pudo haberse implementado en varias ocasiones por los instrumentos formales que conectan a los ciudadanos con las autoridades pertinentes.

Por otro lado, un estudio realizado por Cordova y Romo entre 2009- 20017 se dio seguimiento a la conformación del Comité de Ordenamiento Ecológico Local (COEL) y la interacción de actores en dos talleres participativos en Nogales, Sonora. En base al ordenamiento de la LGEEPA artículos 68 y 70, se promovió la participación de personas, organizaciones, grupos e instituciones de los sectores público, privado y social a través del comité y los talleres. Entre los resultados más destacados se “Identificaron directrices importantes para el ordenamiento y por medio del consenso señalaron temas específicos para establecer las bases de la política ambiental...”<sup>175</sup> En este ejercicio realizado, se centraron específicamente en un instrumento organizado de participación ciudadana con efecto directo en políticas públicas. Se determinó un plan de acción y un proceso de integración de participantes de la sociedad.

En Querétaro se realizó una convocatoria de Parlamento Abierto en torno a la Iniciativa de Ley de Agua y Saneamiento, un espacio promovido por la Legislatura Local. El ejercicio reportó 1065 participantes, en el ejercicio e integración de 19 comunidades y organizaciones indígenas y 14 organizaciones civiles.<sup>176</sup> Los resultados obtenidos se sintetizan en áreas de oportunidad, pero no aseguran un proceso cierto para la integración de las propuestas recabadas así como la integración directa de comunicación con los consejos especializados en el área de gestión hídrica y establecidos por la misma norma. Los primeros ejercicios de integración arrojan resultados exploratorios sin plan de acción posterior al espacio de escucha ciudadana. El reto posterior se resume en integrar propuestas en acciones concretas.

---

<sup>174</sup> ROBLES, Marina. El Heraldo de México. (documento web) <https://heraldodemexico.com.mx/opinion/2025/4/10/la-restauracion-social-del-manglito-donde-regreso-la-esperanza-690190.html> 30/ agosto/ 2025.

<sup>175</sup> CÓRDOVA Bojórquez, Gustavo, ROMO Aguilar, María de Lourdes. “Participación ciudadana y ordenamiento ecológico local: el caso del municipio de Nogales, Sonora”, no.14 Lerma Campeche jul. 2017.

<sup>176</sup> Comisión de seguimiento de la Agenda 2030. “Informe de resultados. Parlamento Abierto para la Nueva Ley de Agua de Querétaro”, 05 de junio de 2026.

**a) Perspectivas, aplicables en la propuesta teórica de los bienes comunes y al modelo de gestión de la gobernanza.**

Los bienes comunes en México encuentran una situación similar con la administración de bienes comunales, tierras y recursos naturales que son propiedad de una comunidad. Estos bienes son administrados por un grupo de personas “asamblea de comuneros”, y la gestión de estos recursos se basa en la propiedad colectiva, que busca dar un uso equitativo y sustento para la comunidad, lo que se asemeja al bien común. Para evitar la desintegración de la comunidad y con ello de los bienes en copropiedad, la Ley Agraria se centra en regular los predios y grandes extensiones que se encuentran bajo el nombre de Ejido y Comunidad, regulando el uso equitativo y sustento de las personas que lo habitan bajo un candado a las tierras dotandolas como inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Esta modalidad se pensó para los mexicanos que forman un núcleo de población con fines productivos, los cuales explotan las tierras que se les otorgará de forma colectiva. Su fin primigenio no es la protección de las tierras, si no la subsistencia de la población. Se identifica que la normativa nacional tiene una percepción muy positivizada sobre los bienes naturales, para poderlos relacionar con la teoría de los bienes comunes tenemos que hacer alusión a los artículos 27 y 113 Constitucionales, el primero atiende a la declaración de propiedad de los elementos naturales— o recursos naturales como aparece en el ordenamiento— los cuales se atribuyen como propiedad del Estado. En este artículo se entiende lo que planteaba Hardin Garret, al señalar como una de las únicas soluciones para evitar que los elementos naturales se sobreexplotan es que el Estado o particulares se hagan cargo de los recursos.

En este sentido la teoría de los bienes comunes nos narran la lógica que sigue en cuanto a la gestión de los bienes, pues la propiedad la ostenta el Estado y puede prestarlos para que ciertos particulares con actividades económicas o con un capital puedan aprovechar los recursos. El problema aparece cuando aunque nos encontramos en el panorama normativo que visualiza la teoría clásica de los bienes comunes, el problema que se quería evitar, lleva ocurriendo años. Aunque se establezcan zonas exclusivas, como pasa con las playas, los particulares encontrarán una forma de venderlos a extranjeros, persiguiendo un fin

económico. Por lo que se coloca al modelo de gestión como un puente que permite la integración de los ciudadanos .

Por el lado de la ecología política, se reivindica la aportación de la vida cotidiana en la toma de decisiones públicas, no sólo como un sujeto inerte enunciado en la normativa si no como actor. “... la ecología política pone énfasis en el peso de los contextos sociales que inciden en los roles asumidos por los actores y los patrones de uso de los recursos naturales. Critica la tendencia en la cual la ciudadanía no participa proponiendo y construyendo, sino que es llamada a la socialización de las determinaciones ambientales y en ocasiones, a la compensación por los impactos negativos”<sup>177</sup>. La perspectiva que debe integrarse en los ejercicios de participación ciudadana, para la protección del ambiente, son los contextos sociales, pues la realidad de los que legislan no es igual que la realidad de la población en general.

---

<sup>177</sup> MONTROYA, Estefania, ROJAS Robles, Rosario. *p.* 312. *Op. cit.*

### 3.3 Planteamiento de pertinencia que favorezca la protección del medio ambiente por medio de mecanismos de participación ciudadana: la apropiación colectiva del medio ambiente.

#### 3.3.1 Correlación de la democracia, el medio ambiente, derechos humanos y la gobernanza.

En relación con los puntos antes desarrollados se intenta plasmar puntos de conexión entre las variables, democracia- participación ciudadana, gobernanza y bienes comunes. Entendiéndolo como factores que se relacionan entre sí y que en este entendido permiten una protección ambiental con diferentes perspectivas a las que se plantean desde la lógica de protección de los derechos humanos. Si bien, el modelo que se sigue ha permitido el desglose de esta investigación, se debe tener en cuenta de que los principios señalados por la ONU atienden a aspectos económicos— sin demeritar ya que dentro de los puntos más importante de la agenda, es erradicar la pobreza, por lo que las cuestiones de tipo económicas pueden atravesar de forma, la mayoría sino que todas, las áreas que necesitan atención.

En el recorrido de la investigación no se pudo limitar la participación ciudadana como una participación limitada a la concepción de ciudadano, ya que en múltiples ocasiones los autores y la normativa misma refieren la participación de actores, grupos de la sociedad u organizaciones que en sus esfuerzos y organización intervienen con mayor frecuencia en circunstancias atribuibles a la colectividad.<sup>178</sup> La protección del ambiente por medio de los mecanismos de participación ciudadana, son una herramienta que puede ser aprovechada por el Estado para dar seguimiento puntual y vigilancia a aspectos ambientales que sobrepasan del presupuesto y ayudarse de grupos, comunidades y de los ciudadanos en general para asegurar la eficacia de la democracia.

Bravo señala que en las leyes es normal que se incluya algún mecanismo de participación ciudadana, como lo son candidaturas independientes, referendums, plebiscitos, consultas populares o iniciativas ciudadanas— se debe tomar en cuenta de que en cada estado

---

<sup>178</sup> Ver. ARTEAGA Basurto, Carlos (2003). “La participación ciudadana: un breve acercamiento”. En Julia Chávez Cerapia (coord.), Participación social: retos y perspectivas. México: UNAM/Plaza y Valdéz, pp. 69-78.

de México la gama de mecanismos es diferente— estos mecanismos funcionan bajo la democracia directa<sup>179</sup>.

En el desarrollo de la investigación se plantean perspectivas ambientales en torno a mecanismos formales de participación ciudadana, en las que se pretende analizar la problemática ambiental desde la perspectiva de acción colectiva por medio de instrumentos jurídicos establecidos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro. En dicho ordenamiento se puede observar caminos previstos para que la ciudadanía y la sociedad en general pueda involucrarse en temáticas de carácter público, sin embargo, desde un análisis jurídico realizado se percibe que la previsión normativa no es suficiente para darle fuerza a la estructura que pretende involucrar a los ciudadanos en temas de interés público.

En este sentido, se desarrolla el estudio desde la correlación de cuatro variables: ambiente, participación ciudadana, gobernanza, bienes comunes. Los cuales, se abordan por un lado, desde el aspecto normativo (mecanismos formales de participación ciudadana y ambiente), el aspecto social-democrático (participación ciudadana y derechos humanos), una estructura de cohesión (la gobernanza) y aspectos conceptuales de administración de recursos comunes (teoría de los bienes comunes). De acuerdo a lo anterior, se resalta que de las variables principales se derivan otros conceptos relacionados, mismos que se abordarán de forma general para establecer la correlación entre las variables principales.

Para Delgado, Bachmann y Oñate, afirman que la estrategia de gobernanza es una opción “... para el desarrollo sostenible local, se basa en la descentralización efectiva del poder, y en la implementación de políticas regionales de desarrollo basada en la sustentabilidad y en la participación ciudadana”<sup>180</sup>. Una situación que no encuentra contraste con el modelo actual de Chile, debido a que no se señalan mecanismos vigentes de participación ciudadana.

---

<sup>179</sup> *Op. cit.* BRAVO Escobar, Enrique. “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada, Perspectiva estatal e internacional, pág. 280.

<sup>180</sup> DELGADO, Luisa E. Pamela L. Bachmann y Bárbara Oñate, “Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana”, Santiago de Chile, 2007, REVISTA AMBIENTE Y DESARROLLO de CIPMA, 23 (3): 68 - 73.

Enrique Leff Zimmerman<sup>181</sup> refiere a un conjunto de contenidos conceptuales, normativos, axiológicos e incluso técnicos, con capacidad de ser alojados en un todo de disciplinas, tanto naturales como sociales, con poder de producir efectos integradores de conocimiento, registrando la multicausalidad de los procesos y la interdependencia de las relaciones en las esferas de lo social y lo natural, que condicionan las transformaciones socioambientales.<sup>182</sup>

Y en relación con el concepto de ciudadanía y democracia se aborda con la perspectiva del autor Perez Luño, quien señala que el concepto de Ciudadanía mantiene una relación con los derechos fundamentales y el Estado de derecho en la que sostiene que “no son sólo categorías jurídico-políticas que emergen en un mismo clima histórico, son realidades que se condicionan e implican mutuamente”.<sup>183</sup> Este concepto aborda una concepción de derechos humanos, en específico los derechos civiles y políticos. La ciudadanía y democracia, se apunta a los problemas públicos con el concepto de gobernanza, la cual surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos, administraciones públicas y actores no gubernamentales en las políticas públicas.

De acuerdo a Peters B. Guy, este es un enfoque alternativo para el sector público que además representa una forma de involucrar a la sociedad en la tarea de gobernar y de esta forma reducir los elementos jerárquicos del sistema, “...la lógica que subyace en el enfoque de gobernanza es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar.”<sup>184</sup> . Un modelo que además de abordar el problema aquí planteado, puede atender aspectos de falta de confianza en el Gobierno. Esta lógica se basa en parte en principios democráticos y en parte en nociones administrativas y de eficiencia. En cuanto al uso de “empoderamiento” y “gobierno participativo”, la lógica que subyace en el enfoque de

---

<sup>181</sup> Véase LEFF, Enrique (comp.) 1994 “Sociología y ambiente: formación socioeconómica, racionalidad ambiental y transformaciones del conocimiento” en Ciencias sociales y formación ambiental (Barcelona: Gedisa).

<sup>182</sup> LEFF, Enrique 1998 Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder (México: Siglo XXI).

<sup>183</sup> PEREZ Luño, Antonio Enrique, “Ciudadanía y definiciones”, 2002, Doxa, cuadernos de Filosofía del Derecho,

<sup>184</sup> GUY, Peters, B. “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, 2005, El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México, pág. 590. Aunado al concepto, Peters B. Guy señala que.” ...la lógica que subyace en el enfoque de gobernanza es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar”.

gobernanza es que mayor participación ciudadana traerá consigo mayor calidad en la tarea de gobernar.

Para la democracia moderna se busca perfeccionar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos "... la participación ciudadana surge como una estrategia clave, cuya aparición se vincula a movimientos sociales de la década de los 60' que irrumpen en medio de la crisis de representatividad de las democracias liberales, reivindicando nuevas formas de hacer política motivados por su sentido libertario"<sup>185</sup>, lo que sería un reflejo de la democracia participativa. Los mecanismos que se refieren en la ley de participación ciudadana del Estado de Querétaro, como señala Irma Méndez de Hoyos "son mecanismos de participación política y mecanismos de democracia directa"<sup>186</sup>.

Los procedimientos o herramientas como se señala en el ordenamiento jurídico queretano previstos para la organización de los mecanismos de participación ciudadana— en su estudio se enfoca en los mecanismos del entonces Distrito federal—, como lo son el plebiscito, referéndum o la consulta ciudadana deben estar regulados por los ordenamientos correspondientes además cumplir con los principios de equidad, libertad, transparencia y la justicia, de acuerdo con la autora son necesarios por el carácter democrático.

En cuanto al concepto de bienes comunes, Joaquín Tornos aborda una concepción de reconstruir la categoría jurídica del derecho de propiedad aplicada a los bienes comunes mediante la administración compartida en la que aborda la participación conjunta en la protección y gestión de determinados bienes, rompiendo con la idea del mero disfrute o defensa de los bienes. En relación con lo anterior Tornos señala que "Estos bienes comunes serían un conjunto de recursos importantes para la satisfacción de las necesidades básicas de la sociedad que por ello deben ser de uso compartido por parte de una pluralidad de usuarios."<sup>187</sup> Lo que se logra identificar es la necesidad de redefinir la gestión de los bienes, en especial de los elementos naturales que constituyen uso común, pues solo con la participación y gestión compartida se puede mejorar la eficacia de la normativa y políticas públicas pertinentes.

---

<sup>185</sup> MONTECINOS Egon, Contreras, Patricio, "Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual", Revista Venezolana de Gerencia, vol. 24, núm. 86, 2019.

<sup>186</sup> MÉNDEZ de Hoyos, Irma. "Mecanismos de participación ciudadana Regulación de consultas en el Distrito Federal", México, 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 21.

<sup>187</sup> TORNOS, Joaquín "Bienes comunes y administración compartida" en , Universidad de Barcelona, 2017, p. 4.

En contraposición a los bienes comunes Hardin, Garrett aborda algunos de los criterios en contra de los recursos comunes en el que se señalan factores que no permiten este modelo. Se señala que los recursos comunes “si acaso justificables, son justificables solamente bajo condiciones de baja densidad poblacional. Conforme ha aumentado la población humana han tenido que ser abandonados en un aspecto tras otro”, esta alusión es para abordar algunas proyecciones sobre los efectos de los bienes comunes, como la sobrepoblación, la contaminación, la conciencia y coerción.<sup>188</sup>

Por último, Vicenç Aguado aborda la participación de la ciudadanía en la gestión de los espacios públicos mediante reglamentos de administración compartida y pactos de colaboración, el autor aborda esta posibilidad desde los espacios públicos categorizados como un bien común en el que proyecta que “trata que la ciudadanía, asuma al lado de las administraciones públicas de funciones con el objetivo del “cuidado, la regeneración y la gestión compartida de los bienes comunes urbanos, a impulso de la iniciativa de los ciudadanos o a petición de la administración municipal”<sup>189</sup>. Aborda una forma en la que es posible la Administración compartida que logra materializarse en el modelo de reglamento de administración compartida italiano<sup>190</sup> con base en el principio de subsidiariedad horizontal.

Se puede percibir que “el vínculo entre la sustentabilidad y la ecología política es claro ya que, por un lado, permite desenmascarar los actores y las relaciones de poder presentes que moldean la economía y la política, al tiempo que, por el otro, reconoce a los movimientos de justicia ambiental como actores clave para la acción colectiva en la defensa de los territorios y de sus poblaciones y el planteamiento y construcción de procesos hacia otras territorialidades ambientalmente viables y socialmente más justas”<sup>191</sup>. El tema abordado se relaciona directamente con las relaciones sociales. pues cuando se trata de intervención de

---

<sup>188</sup> HARDIN, Garrett, La tragedia de los comunes Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Universidad de Los Lagos Santiago, Chile., 2005, vol. 4, núm. 10, p10.

<sup>189</sup> AGUADO I cudolà, Vicenç “ El espacio público como bien común. Seguridad y convivencia ciudadana Safety and Uses of Public Space as a Common Good. "Safety and Citizen Coexistence", 2023, Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Barcelona, España, vol. 9, núm. 1 pág 68 y 69.

<sup>190</sup> Véase: Reglamento sobre la colaboración entre los ciudadanos y la administración para el cuidado, la regeneración y la gestión compartida de los bienes comunes urbanos. disponible en; <https://idpbarcelona.net/docs/recerca/bens/reglamento.pdf>

<sup>191</sup> MARTÍNEZ Alier, Joan. “Ecología política del extractivismo y justicia socio ambiental”, en *Interdisciplina*, 2015, vol. 3, núm. 7, septiembre-diciembre, p. 71.

bienes naturales los conflictos ecológicos se presentan en cuestiones de distribución– para el caso de los servicios públicos– e injusticias en general. La cuales deben ser abordadas desde la realidad ciudadana, e integrarse en la toma de decisiones, no solo desde el formalismo, sino desde la acción instrumentada.

## **Conclusiones finales**

Se advierte que el presente estudio debe abordar la apropiación de la naturaleza como una adaptación al medio, un estudio desde la teoría social natural y más allá de los fundamentos de la teoría de la historia humana de la naturaleza. Y no se puede promover la democracia participativa si no se proyecta adecuadamente, en papel parece funcional pero en el ejercicio es donde encuentra problemas. Por lo tanto, la participación ciudadana es un medio idóneo para involucrar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia y a la par de la teoría de los bienes comunes se contribuye al sentido de pertenencia de los ciudadanos a de pertenencia a estos medios y por ello se involucra en la protección al medio ambiente. Así como señalar la gobernanza como un modelo de gestión que entiende el papel de la sociedad en los asuntos públicos en el siglo XXI, mismo que permite reivindicar la participación ciudadana como el medio para involucrar a los ciudadanos en el ejercicio de la democracia.

Cabe aclarar una vez más que el tipo de participación que se refiere en este trabajo es la ciudadana institucionalizada, en las que se advierte una estrecha relación con las políticas públicas, y que es necesario mencionar que no se enfocan necesariamente en el ejercicio democrático del proceso electoral. Cabe retomar que durante el desarrollo de la investigación se vivió un proceso de reforma al instrumento en estudio. La ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro se vio envuelta en un proceso de reforma, en el que se alude el aumento de instrumentos destinados a la participación.

A pesar de ello, el planteamiento del problema no se vio afectado, y aún se sostiene, pues se considera que los problemas estructurales aún se pueden observar, a pesar de la mejora aparente al integrar nuevos instrumentos. Y algunos aspectos relacionados con las variables; ambiente, participación ciudadana, gobernanza y derechos humanos parecen confirmar que la falta de relación entre las variables mencionadas es el resultado de una simulación democrática, una baja calidad democrática y por ello se puede atribuir como un factor por el que la población no se involucra en los problemas públicos y menos aún, se prevé que los mecanismos de participación ciudadana sean un medio adecuado para proteger el medio ambiente.

En este sentido, si las normas prevén los instrumentos para vigilar y controlar la gestión de los gobernantes y son entendidos por la misma administración como el medio por

el que la ciudadanía se hace escuchar y pueda tomar parte en los asuntos públicos. No se puede esperar que mágicamente por incluir nuevos instrumentos al ordenamiento, funcionen y que el pueblo decida accionarlos por qué es el medio idóneo para ser escuchados. Parece tener más impacto los mecanismos informales, las movilizaciones y manifestaciones, que los mecanismos formales.

Si no existe una relación entre: el modelo de derechos humanos que concrete la materialización de los derechos (medio ambiente y democracia), con la regulación de instrumentos idóneos (mecanismos de Participación ciudadana) y que se prevé un enfoque de integración con un modelo de gestión que permita la participación (la gobernanza y bienes comunes), no podemos esperar que por más regulaciones que se hagan en un solo rubro, las cosas funcionen. Por lo tanto, la propuesta de reinterpretación busca resaltar que el entramado jurídico de los mecanismos de participación ciudadana es ineficaz, en primer momento, si no existe una relación entre las variables democracia y gobernanza. En la cual, primero es necesaria la congruencia entre la normativa, el modelo democrático y la estructura institucional, para que se amplíe la protección de derechos políticos y de participación ciudadana, y con ello, la protección del ambiente.

Desde el trabajo realizado, se observa que la correlación de las variables planteadas pueden abordar el problema inicial, en la que los mecanismos formales de participación ciudadana en Querétaro no cumplen con las expectativas de tutela colectiva ambiental para que los ciudadanos ejerzan una participación coherente con el modelo de protección de DDHH en la esfera pública, en especial en temas ambientales. Y que si bien sí existen garantías señaladas en diferentes instrumentos jurídicos, no se puede afirmar que garantizan un pleno ejercicio democrático ciudadano. Lo que de cierta forma limita a la población a utilizar otros medios –normalmente atribuido al activismo– para intentar proteger el ambiente.

Como últimos comentarios, además de identificar la relación de las variables, se identifica que en la normativa de participación ciudadana la integración de la población es enunciativa, en la que se reitera la necesidad de integrar a la sociedad en procesos y toma de decisiones. Sin embargo, los procesos de participación y posteriormente de integración de las propuestas ciudadanas no son claros. Es entonces, que desde la normatividad se identifican dos problemas adyacentes a los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de

Querétaro; accionar los mecanismos de participación ciudadana, así como su posterior articulación organizacional y técnica institucional para integrar la participación de los ciudadanos, en el ámbito en el que se ejerció dicha herramienta.

Cabe señalar que se advierte que las variables mantienen una relación lógica-conceptual y me permito advertir que estructural y técnica. Sin embargo, considero que el problema también debe abordar aspectos antropológicos que expliquen de forma extensa la relación cultural y cotidiana de las personas con su ambiente, pues esta perspectiva puede explicar de primera mano la necesidad de accesibilidad de la participación ciudadana y en consecuencia mayor incidencia en los mecanismos formales previstos en la normativa. Por otro lado también se advierte que este estudio pretende abordar de forma general el ambiente, pero se tiene en cuenta que existen distintos elementos naturales y de ello también depende la cercanía de la población con dichos elementos, en el que influyen aspectos geográficos que no se abordan en este estudio.

Por último, con la elaboración de esta investigación de tipo básica, enfocada en aspectos teóricos y realizada con fuentes documentales. Nace la necesidad de atender uno de los problemas identificados por el ENCUCI 2021; la falta de conocimiento para integrarse en mecanismos de participación ciudadana. Por ello se pretende generación de un manual-tutorial que permita a la población la integración de propuestas, perspectivas, vivencias, para que el Estado comprenda la verdadera situación en la que vive su población rompiendo la esfera de prioridad económica y priorizando la vivencia ciudadana para dar soluciones que puedan ser retomadas con el paso de diferentes administraciones, involucrando a la población en acciones que protejan el ambiente e integrando aspectos de presupuesto, estructura institucional, vigilancia y nuevas tecnologías.

## Bibliografía

A/76/L.75 Asamblea general de las Naciones Unidas, Septuagésimo sexto período de sesiones.

AGAMBEN Giorgio. “La comunidad que viene” trad. José L. Villacañas y Claudio La Rocca, Pre-textos, Valencia 1996, pp.13.

AGUADO I cudolà, Vicenç “ El espacio público como bien común. Seguridad y convivencia ciudadana Safety and Uses of Public Space as a Common Good. "Safety and Citizen Coexistence”, 2023, Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Universidad de Barcelona, España, vol. 9, núm. 1 pág 68 y 69.

AGUADO ROMERO, Gabriela.. “*Derecho natural de asociación en la figura de la coalición electoral en México*”, Misión Jurídica, UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA, Bogotá, marzo, 2019, pp. 6-7.

AGUILAR Villanueva, Luis F., “La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual.” Perf. latinoam., México, 2024, vol. 32, núm. 63, 001, junio.

AGUILAR Villanueva, Luis F., “La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual.” Perf. latinoam., México, 2024, vol. 32, núm. 63, 001, junio.

AGUILAR Villanueva, Luis F. “Gobernanza y gestión pública”, Fondo de Cultura Económica, México, 2015.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. “Fenomenología de la Gobernanza Pública”, en Administración & Desarrollo, 2021, núm. 2, vol. 51, julio-diciembre, p. 93.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. “Fenomenología de la Gobernanza Pública”, en Administración & Desarrollo, 2021, núm. 2, vol. 51, julio-diciembre.

AGUILAR Villanueva, Luis Fernando. “Fenomenología de la Gobernanza Pública”, en Administración & Desarrollo, 2021, núm. 2, vol. 51, julio-diciembre.

AGUILAR, Villanueva, Luis F. Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis. F., et.al “El estudio de las Políticas Públicas”, Colección Antologías de Política Pública, México, Porrúa, 1992, p. 18.

- ALCÁNTARA Saez, Leonardo M. M. “Calidad democrática entre líderes y partidos; La calidad del liderazgo político en los países andinos”, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales 16, México, 2013, p. 14.
- ALCÁNTARA Saez, Leonardo M. M. “Calidad democrática entre líderes y partidos; La calidad del liderazgo político en los países andinos”, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales 16, México, 2013, p. 14.
- ALCÁNTARA Saez, Leonardo M. M. “Calidad democrática entre líderes y partidos; La calidad del liderazgo político en los países andinos”, Instituto Federal Electoral, Conferencias Magistrales 16, México, 2013.
- ALLISON, G. T., “Public and Private Management: Are They Fundamentally alike in all unimportant respects”, en Public Management Research Conference, Brookings Institution, Washington DC, 1979.
- ANGULO López, Geofredo. Teorías de los derechos humanos (III): Derechos morales universales de Francisco Laporta, en “Teoría contemporánea de los derechos humanos. Elementos para una reconstrucción sistémica”, Dickinson, 2015.
- ARIÑO Ortiz, G. “Una reforma pendiente: participación”, en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, 1978, número 3.
- ARTEAGA Basurto, Carlos (2003). “La participación ciudadana: un breve acercamiento”. En Julia Chávez Cerapia (coord.), Participación social: retos y perspectivas. México: UNAM/Plaza y Valdéz
- BERGER, Peter L y Luckmann Thomas . “La construcción social de la realidad”, 18ª, Amorrortu, Buenos Aires, Argentina, 2003.
- BEUCHOT, Mauricio, “Filosofía y derechos humanos (los derechos humanos y su fundamentación teórica)”, 5ª ed., siglo veintiuno, México, 2004, pp 123- 172.
- BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1989..
- BORRÁS, Pentinat, Susana. “Del Derecho humano a un medio ambiente sano al reconocimiento de los derechos”, en R.V.A.P., 2014, núm. especial 99-100, mayo-diciembre,
- BOVERO, Michelangelo. “Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores”, trad. Lorenzo Córdova Vianello, Trotta, Madrid, 2002, pp. 17.

- BRAVO Escobar, Enrique. “Mecanismos de participación ciudadana en perspectiva comparada, Perspectiva estatal e internacional”, en Ugalde Luis Carlos, Rivera Loret de Mola, Gustavo (coord.), “Fortalezas y debilidades del sistema electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014.
- BRUGUÉ Quim y Subirats, Joan. “INTRODUCCIÓN” en Lecturas de Gestión Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Nacional del Estado, Madrid, 1996,
- CAMACHO Cépeda, Gladys. “Los particulares como sujetos del procedimiento administrativo”, Derecho PUCP, Lima, Perú, núm. 67, julio-noviembre, 2011, Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 66.
- CANTO Saenz, Rodolfo. “Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política”, en Gestión y Política Pública, vol. XXI, 2012, núm. 2, II semestre de 2012, pp. 340.
- CÁRDENAS, Mauricio. “Espacio público como reflejo de comunidad”, Leviatan, 14 enero 2025, pp. 2.
- CASTELLÀ, Andreu, Josep Maria. “Administrados”. Diccionario Iberoamericano de Derechos Humanos y Fundamentales, Universidad de Alcalá, 2011, p 217.
- CASTILLO Cubillos,, MÓNICA. “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”, en CS, Cali , 2017, núm. 23, diciembre, p. 178.
- CASTILLO Cubillos,, MÓNICA. “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”, en CS, Cali , 2017, núm. 23, diciembre, p. 178..
- CASTILLO Cubillos,, MÓNICA. “El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas”, en CS, Cali , 2017, núm. 23, diciembre, p. 178.
- CEDEÑO del Olmo, Manuel. “El individuo y la complejidad. Una perspectiva espacio-temporal sobre la acción social y política”, Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad Vol. V. No. 15, mayo - agosto de 1999, p. 24.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE LA AGENDA 2030. “Informe de resultados. Parlamento Abierto para la Nueva Ley de Agua de Querétaro”, 05 de junio de 2026.
- COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS (CONANP), “México megadiverso”.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos Viena, 14 a 25 de junio de 1993, versión traducida al español.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: “Decreto por el que se reforma el párrafo 5 y adiciona un párrafo sexto al artículo 4º Constitucional”, DOF, 2012.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: artículo 27 párrafo 4.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: artículo 89.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: Decreto por el que adiciona un párrafo quinto al artículo 4º Constitucional”, DOF, 1999.

CÓRDOVA Bojórquez, Gustavo, ROMO Aguilar, María de Lourdes. “Participación ciudadana y ordenamiento ecológico local: el caso del municipio de Nogales, Sonora”, no.14 Lerma Campeche jul. 2017.

CÓRDOVA Jaimes, Edgar; Ávila Hernández, Flor “Democracia y Participación ciudadana en los procesos de la Administración Pública”, Opción, Venezuela, vol. 33, núm. 82, 2017, pp. 137-138.

CUNILL, Nuria. “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”, en Revista Gaceta Mexicana de Administración Pública y Estatal, N° 58, México, Instituto Nacional de Administración Pública. p. 17.

DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.

DELGADO, Manuel. “Lo común y lo colectivo”, Universitat de Barcelona, p. 6.

DÍAZ Francisco ed. “Defendiendo un espacio común”, revista arq., Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

DOMÈNECH, Antoni. “Individuo, comunidad, ciudadanía”, en Rubio Carracedo José et. al. Retos pendientes en ética y política, Contrastes, Revista Internacional De Filosofía, p.34.

DURKHEIM Emile. “Las reglas del método sociológico”, trad. Ernestina de Champourcin, Fondo de cultura económica, México, 1986.

ESTENSSORO, Fernando, Devés, Eduardo. “Antecedentes históricos del debate ambiental global: Los primeros aportes latinoamericanos al origen del concepto de Medio Ambiente y Desarrollo (1970-1980)”, en Estudios Ibero-Americanos, Brasil, 2013, vol. 39, núm. 2, julio-diciembre 2013, pp 240.

- FAVAREILLE René “Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions (self - administration)” Paris, Albin Michel, 1919.
- Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro 13 de Mayo de 2014, Año II, No. 36, Tomo II.
- Gaceta Oficial del Ayuntamiento del Municipio de Querétaro 13 de Mayo de 2014, Año II, núm. 36 Tomo II.
- GARCÍA de Enterría, Eduardo. “Curso de Derecho administrativo”, Cuarta edición, Tomo II, Madrid, Editorial Civitas, 1996, pp. 17-18.
- GARCÍA Doménech, Sergio. “La polisemia de lo común en el espacio público urbano”, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, Bogotá, Colombia, vol. 10, núm. 20, julio-diciembre, 2017, pp. 72.
- GARCIA Jaramillo, Leonardo, PALACIO Jaramillo, Julia Ines. “Participación ciudadana en procesos de gobernanza regulatoria local. Análisis de la construcción normativa en la Alcaldía de Medellín (Colombia) (2017-2018)” en Revista Derecho del Estado, Colombia, núm.51, enero-abril de 2022, p. 102.
- GARCIA Jaramillo, Leonardo, PALACIO Jaramillo, Julia Ines. “Participación ciudadana en procesos de gobernanza regulatoria local. Análisis de la construcción normativa en la Alcaldía de Medellín (Colombia) (2017-2018)” en Revista Derecho del Estado, Colombia, núm.51, enero-abril de 2022.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo. “La democracia en México”, 7ª edición, México, Era, 1975. pp. 16.
- GOZAÍNI Osvaldo, A., El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías), Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de investigaciones jurídicas, México, 1995.
- GUENDEL, Hermann. “¿Individuo o persona? el ser humano considerado desde la comunidad del nosotros”, Costa Rica, Praxis- UNA Costa Rica, no. 86, julio - diciembre 2022, pp. 6.
- GUNN, Lewis. “Perspectivas en gestión pública” en Lecturas de Gestión Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Boletín Nacional del Estado, Madrid, 1996, pp 43.
- GUY, Peters, B. “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, Foro Internacional, vol. XLV, núm. 4, 2005, El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México, pág. 590.

- HARDIN, Garrett, La tragedia de los comunes Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Universidad de Los Lagos Santiago, Chile., 2005, vol. 4, núm. 10.
- HENAO Pérez, Juan Carlos. “El juez constitucional: un actor de las políticas públicas”, en Revista de Economía Institucional, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2013, vol. 15, núm. 29, p. 68.
- HERRASTI, María Luisa. "Interacción entre el gobierno municipal y la participación ciudadana", en Manuel Sánchez Rosado (compilador), Ponencias de la 2ª Convención Nacional de Trabajo Social, p. 543.
- INE: Informe sobre el estatus del proyecto Encuesta Nacional de Cultura Cívica 2025 (ENCUCI), 23 abril 2025
- Informes del IPCC para el Sexto Informe de Evaluación 2021- 2023.
- IRLARTE Bedoya, Claudia Irene. “El derecho al medio ambiente como derecho humano”, en Pensamiento Jurídico, núm. 25, p. 230.
- JIMÉNEZ Ben, William Guillermo. “El enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia 2007, vol. 7, núm. 12, enero-junio, p. 35.
- KLAUS Eder, “The social construction of nature”, SAGE, Berlin 1996.
- KNOX, John. “Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente”, en Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, trad. 2018, núm. 142, p. 84.
- KOOIMAN, J.. “Governing as Governance”, Londres, Sage, 2003, p. 139.
- KRAFT, Michael E., FURLONG, Scott R. Public Policy: Politics, analysis, and alternatives, 2nd edition, Washington D.C., CQ Press, 2007, p. 5.
- LA SOMBRA DE ARTEAGA, 23 de diciembre de 2025.
- LA SOMBRA DE ARTEAGA, Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro”, 14 de febrero de 2025, núm 12, tomo CLVIII, pp. 5094-5117.
- LAGUNA Celis, Jorge. “La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente”, en Revista mexicana de Política Exterior, 2022, núm. 88, marzo, pp. 75-76.

LEE Jongkon. “Designed to succeed: Participatory Governance, Transaction Cost, and Policy Performance”, en The Korean Journal of Policy Studies, GSPA, Seoul National University, Seoul, Korea, 2016, vol. 31, núm 2, pp. 1-3.

LEY DE AGUAS NACIONALES, artículo 3 fracción XV.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, 2025, artículo 7.

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO, en La sombra de Arteaga, 14 de febrero de 2025, núm 12, tomo CLVIII, pp. 5094-5117.

LEY GENERAL DE AGUAS, artículo 37-38.

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO, art. 3 fracción XVIII.

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE (LGEEPA), artículo 1, 5, 7 Párrafo IV , 18 X.

LEZAMA Jose Luis, “La construcción social y política del medio ambiente”, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 2008.

LEZAMA, José, “Sociedad, medio ambiente y política ambiental, 1970-200”, en Lezama José, Gaizbord Boris coord. “Los grandes problemas de México”, El Colegio de México, México, 2010, pp. 31.

LOPEZ C., Joan. “Importancia de los mecanismos de participación ciudadana en los sistemas democráticos”, en Revista Ciencia Jurídica y Política, Universidad Politécnica de Nicaragua, UPOLI, 2020, pp. 34-35.

MARTÍNEZ Alier, Joan. “Ecología política del extractivismo y justicia socio ambiental”, en Interdisciplina, 2015, vol. 3, núm. 7, septiembre-diciembre, p. 71.

MARX, Karl . “Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857-1858“, trad. Pedro Scaron, vol 1, 20ª edición, siglo veintiuno editores.

MÉNDEZ de Hoyos, Irma. “Mecanismos de participación ciudadana Regulación de consultas en el Distrito Federal”, México, 2010, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pág. 21.

MERINO, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia”, 2ª edición., INE, México, 2019, pp.49.

- MEYENBERG Leycegui, Yolanda. “Los intereses públicos y la gobernanza”, en Revista de El Colegio de San Luis, San Luis Potosí, México, año II, núm. 3, enero-junio 2012, pp. 69.
- MONTECINOS Egon, Contreras, Patricio, “Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual”, Revista Venezolana de Gerencia, vol. 24, núm. 86, 2019.
- MONTECINOS, Egon, CONTRERAS, Patricio. “Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual”, Revista Venezolana de Gerencia, 2019, vol. 24, núm. 86, p. 345.
- MONTIEL, Felix. “El ciudadano y el administrado” Revista de administración pública, núm. 48, 1965, p. 127
- MORA Heredia, Juan, Anaya M., Lilia. “De la ciudadanía social al individuo fragmentado”, en Política y cultura, 2013, no. 39, pp. 218.
- NANCY, Jean-Luc. “La comunidad desobrada”, Arena, 2001, p.153.
- NIETO Garcia, Alejandro “ El desgobierno de lo público”, Ariel, Barcelona, 2008, p. 24.
- NORBERTO Cardenas, Nohemí et. al. Perspectiva jurídica del derecho al agua, la gestión hídrica y las concesiones en México, DIXI, Colombia, vol 27, núm 1, enero-junio, (2025).
- ODUM, Eugene P., y Barret Gary W. “Fundamentos de ecología”, 5ta edición, THOMSON, México, 2006.
- OLAVARRÍA Gambi, Mauricio. “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”, Instituto de Asuntos Públicos, Chile, 2007, núm. 11, diciembre, p. 10.
- ONU. “Objetivos del Desarrollo Sostenible: Objetivo 16 Paz, justicia e instituciones sólidas.”
- ORTIZ- REPISO, Luis Clavell, MELENDO, Tomás, y ALVIRA, Tomás. Metafísica, 5ª ed, Pamplona, 1993.
- OSTROM Elinor, “El gobierno de los bienes comunes, la evolución de las instituciones de acción colectiva”, Trad. Corina de Iturbide Calvo y Adriana Sandoval, UNAM, Centro regional de investigaciones multidisciplinarias, Fondo de cultura económica México, 2000. pp. 15

- PACHECO Muñoz, Miguel Fernando. “El ambiente, más allá de la naturaleza”, en *Elementos: Ciencia y cultura*, México, Puebla, 2005, vol. 12, núm. 057, enero-marzo de 2005, pp. 29-33.
- PALOMINO Torres, Julio Alfonso y PALOMINO Cáceres, Ricardo Xavier, .“Gobernanza, gobernabilidad y participación ciudadana en un gobierno local” en *Revista de Climatología*, 2024, Perú, vol. 24, p. 770.
- PALOMINO Torres, Julio Alfonso, Ricardo X., PALOMINO. “Gobernanza, gobernabilidad y participación ciudadana en un gobierno local” en *Revista de Climatología*, 2024, Perú, vol. 24.
- PAPACCHINI, A. “Filosofía y derechos humanos”,Universidad del Valle, Santiago de Cali, 1993, pp 43.
- PAPACCHINI, A. “Filosofía y derechos humanos”,Universidad del Valle, Santiago de Cali, 1993, pp 43.
- PAZ Cuevas, Cuauhtémoc.”La participación ciudadana municipal en México: Factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental” en *Estudios Políticos*, revista de ciencias políticas y administración pública, 1999, núm 20, enero-abril, pp. 130-131.
- PECES Barba, G. “Derechos sociales y positivismo jurídico. Escritos de filosofía jurídica y política, Madrid, Dykinson, Universidad Carlos III, 1999, pp. 84.
- PERRY, J. L., y Kraemer K. L. ed. “Public Management: Public and private perspectives”, Mayfield Publishing Company, California UEA, 1983.
- PROGRAMA DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO LOCAL DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, 2024, artículo 1 y 16. Actuación que deriva del artículo 115 fracción II de la Constitución Mexicana.
- QUINTERO Castellanos, Carlos. “Gobernanza y teoría de las organizaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, 2017, núm. 50, julio- diciembre, p. 41.
- QUINTERO Castellanos, Carlos. “Gobernanza y teoría de las organizaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, 2017, núm. 50, julio- diciembre.
- QUINTERO Castellanos, Carlos. “Gobernanza y teoría de las organizaciones”, en *Perfiles Latinoamericanos*, México, 2017, núm. 50, julio- diciembre.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Ecología.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, “colectivo”, 2019.

- RLARTE Bedoya, Claudia Irene. “El derecho al medio ambiente como derecho humano”, en *Pensamiento Jurídico*, núm. 25, p. 230.
- RODRÍGUEZ Casallas, Páez Moreno, ROMÁN Acosta y RODRÍGUEZ Torres. “Participación ciudadana, gobernanza democrática y derecho al desarrollo: Una revisión sistemática”, en *TELOS, Revista de Estudios interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 2024, vol. 26 (1), enero-Abril, p 201.
- ROSENBERG, Arthur. “Democracia y socialismo”, trad. José Aricó, *Pasado y Presente*, núm. 70, 1981, pp. 6.
- ROUSSEAU, Jean J. “Contrato social o principios de derecho político”, herederos de Roca, Barcelona, 1836.
- ROUSSEAU, Jean Jacques. “Contrato social”, 12ª edición, trad. Fernando de los Ríos, Austral, 2007, pp. 136.
- SAETTONE, Federico. “Democracias y democratizaciones”, en *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Leonardo Morlino, Sociedad Argentina de Análisis Político, Argentina, 2006, vol. 2, núm. 3, agosto, 2006, p. 669
- SÁNCHEZ Gomez, Narcizo, “Primer curso de derecho administrativo”, 3ª ed, Porrúa, México, 2000, pp. 74.
- SCHMIDT, Alfred. “El concepto de naturaleza en Marx”, trad. Julia M.T. Ferrari de Prieto y Eduardo Prieto, 2 edición, siglo veintiuno editores, España, 1977.
- SERRANO Rodríguez, Azucena. “La participación ciudadana en México”, en *Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, D.F., 2015, núm. 34, enero-abril, p. 97.
- Tesis: XXVII.3o. J/14 (10a.), DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS. SU DISTINCIÓN, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima época, Libro 17 Tomo II, Abril de 2015, p. 1451.
- TORNOS, Joaquin “Bienes comunes y administración compartida” en , Universidad de Barcelona, 2017, p. 4.
- TOURAINE, Alain , ¿Qué es la democracia?, FCE, México. 2001, pp. 3.

VELÁSQUEZ Gavilanes, Raúl. “Hacia una nueva definición del concepto política pública” en Desafíos, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia, 2009, vol. 20, enero-junio, p. 156.

WITTFOGEL Karl A. “Oriental despotism: a comparative study of total power”, Yale university press, united states of america, 1967.